ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLIII
n. 5

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

(ANNO 2011)

(Articolo 6, comma 7, lettera h)*, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)*

Presentata dal Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

(SANTORO)

Trasmessa alla Presidenza il 12 luglio 2012

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

PRESENTAZIONE . . . . . *Pag.* 7

1. IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI SERVIZI E FORNITURE . . . . . » 29

1.1 *Il mercato di riferimento: la crisi economica e gli interventi del Governo* . . . . . » 29

1.2 *Nuovi orientamenti in tema di vigilanza sugli appalti pubblici contenuti nella proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo anche in riferimento alle attività espletate dall'Autorità* . . . . . » 35

1.3 *Il problema dei ritardati pagamenti* . . . . . » 42

1.4 *Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti pubblici* . . . . . » 45

1.5 *Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati* . . » 62

1.6 *Le società di ingegneria e le società professionali* . . » 75

1.7 *Le infrastrutture strategiche* . . . . . » 77

1.8 *L'attività sanzionatoria per mancato invio dati* . . . . . » 88

2. L'ATTIVITÀ REGOLATORIA IN AUSILIO DEL MERCATO . . . . . » 92

2.1 *Gli ambiti d'intervento e le indicazioni fornite dall'Autorità* . . . . . » 92

2.2 *L'analisi dell'impatto della regolamentazione ed i metodi di consultazione preventiva* . . . . . » 93

2.3 *Gli atti di regolazione emanati dall'Autorità* . . . . . » 96

2.4 *Gli atti di segnalazione* . . . . . » 106

3. I SERVIZI RESI AL MERCATO DALL'AUTORITÀ . . . . . » 110

3.1 *I servizi e gli utenti* . . . . . » 110

3.2 *L'attività consultiva* . . . . . » 115

4. LA QUALIFICAZIONE DEL MERCATO E L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONI » 140

4.1 *Novità introdotte dal D.P.R. 207/2010 in materia di S.O.A* . . . . . » 140

4.2 *Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, commi 9 e 11, D.Lgs. 163/2006* . . . . . » 153

4.3 *Problematiche relative alla redazione e all'interpretazione, da parte delle stazioni appaltanti, dei bandi di gara aventi ad oggetto servizi e forniture* . . . . . *Pag.* 157
4.4 *Casellario Informatico e attività sanzionatoria* . . . . . » 160
4.5 *Elenchi di prestatori servizi e forniture e oneri di iscrizione negli elenchi stessi ai fini della partecipazione* . . . . . » 175
4.6 *Banca dati certificati di esecuzione lavori* . . . . . » 178

5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE . . . . . » 180

5.1 *Esposti, segnalazioni e vigilanza* . . . . . » 180
5.2 *Indagini riguardanti i lavori* . . . . . » 186
5.3 *Indagini concernenti i servizi e le forniture* . . . . . » 225

6. IL CONTENZIOSO E LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA . . . . . » 261

6.1 *Le modifiche normative riguardanti il contenzioso in fase di esecuzione e l'incidenza degli arbitrati sul costo delle opere nel 2011* . . . . . » 261
6.2 *I dati relativi agli arbitrati amministrati presso la Camera Arbitrale* . . . . . » 263
6.3 *I dati relativi agli arbitrati liberi e al deposito dei lodi* . . . . . » 264
6.4 *Tipologia del contenzioso* . . . . . » 266
6.5 *Il costo degli arbitrati* . . . . . » 272

7. INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE . . . . . » 280

7.1 *Società a partecipazione pubblica* . . . . . » 280
7.2 *Clausole di salvaguardia per i prodotti originari da Paesi terzi negli appalti di forniture nei settori speciali* . . . . . » 281
7.3 *Criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa* . . . . . » 284
7.4 *Esiti del monitoraggio su alcune opere che presentano ritardi di esecuzione e nuove previsioni Normative* . . . . . » 298
7.5 *Utilizzo dell'avvalimento* . . . . . » 309
7.6 *Affidamenti sottratti in tutto o in parte all'applicazione del codice* . . . . . » 313

8. L'ATTIVITÀ COMUNITARIA . . . . . » 332

8.1 *L'attività in ambito internazionale e la riforma europea degli appalti pubblici* . . . . . » 332

8.2 *I prospetti statistici nazionali ed il mercato europeo.* *Pag.* 336
8.3 *La struttura del mercato europeo* . . . . . » 337

APPENDICE A – LE ELABORAZIONI DELL'OSSERVATORIO . . . . . » 339

A1. *La domanda di contratti pubblici di importo inferiore a 150.000 euro.* . . . . . » 340
A2. *La domanda di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 euro* . . . . . » 348
A3. *L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori* . . . . . » 366
A4. *Le società di ingegneria e professionali* . . . . . » 372
A5. *Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro* . . . . . » 374
A6. *I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro* . . . . . » 386
A7. *Le varianti in corso d'opera nei contratti pubblici di lavori* . . . . . » 392

APPENDICE B – ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ . . . . . » 401

B1. *Determinazioni – Anno 2011.* . . . . . » 401
B2. *Segnalazioni – Anno 2011* . . . . . » 409
B3. *Segnalazioni – Anno 2012.* . . . . . » 411

PAGINA BIANCA

È mio desiderio, anche a nome dei componenti del Consiglio, rinnovare un deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto concederci in occasione della presentazione, da parte dell'Autorità, della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2011.

Rivolgo al contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente della Camera dei deputati, che ci ha concesso ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza. Un ringraziamento anche per le parole con le quali Ella ha voluto sottolineare il ruolo e l'attività dell'Autorità.

Un analogo ringraziamento ed un fervido saluto rivolgo a Voi tutti presenti, Signori Rappresentanti del Parlamento, del Governo, delle Magistrature, delle Autorità civili e militari, delle Istituzioni ed agli Esponenti di Enti ed Associazioni che, nei diversi settori, operano in un dialogo continuo e costruttivo con l'Autorità.

1. Il contesto di riferimento

Le condizioni attuali della finanza pubblica impongono una attenta selezione dei programmi di investimento, una maggiore efficienza della spesa corrente e la eliminazione di ogni spreco.

È sempre più evidente, infatti, come la soluzione dei problemi dell'economia europea ed italiana passi in buona parte attraverso un impiego oculato ed efficiente delle risorse del bilancio pubblico e un efficace sistema di controllo e gestione dei processi amministrativi ed economici a essi connessi.

Il sistema di vigilanza e controllo sviluppato dalla Autorità, così come rafforzato e potenziato da decisioni che hanno prima creato e poi potenziato la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, affidando ad

essa il compito di costruire l'anagrafe unica nazionale dei soggetti contraenti e dei relativi contratti, rappresenta un utile elemento per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Governo.

La *spending review* ed i processi di re-ingegnerizzazione

In questo contesto è necessario che le attività di *spending review* si inseriscano in modo permanente nei meccanismi di pianificazione e controllo della spesa pubblica e che riguardino non solo l'acquisto dei beni intermedi (servizi e forniture) e la sola area delle spese correnti, ma anche gli investimenti in opere pubbliche e le spese in conto capitale. Così come è necessario che la reingegnerizzazione dei processi e delle relazioni fra le varie organizzazioni della PA comprenda prioritariamente l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sul ciclo passivo dei contratti in modo da ottenere un nuovo e più efficace sistema di *governance* con una chiara attribuzione di responsabilità e poteri di *enforcement*. L'Autorità nel perimetro dei propri compiti istituzionali condivide ogni possibile forma di utile cooperazione tecnologica e istituzionale.

Occorre perciò potenziare la capacità di progettare strutture organizzative e procedurali innovative rispetto a quelle attuali, in modo da favorire politiche che stimolino la crescita e migliorino le aspettative e le possibilità per gli operatori economici.

Per raggiungere questi risultati la disciplina degli appalti deve intervenire con approccio innovativo su tutte le componenti del sistema.

Innanzitutto le stazioni appaltanti, soggetti di pubblica amministrazione destinatari dai tempi dell'Unità di Italia di una legislazione di sospetto, devono vedersi riconosciuta una libertà di negoziare diversa da quella attuale, inidonea con il suo estremo formalismo a determinare un risultato ottimale per l'interesse della committenza e schermo per comportamenti

opachi. La prevista approvazione di una disciplina di contrasto alla corruzione, che trova nel settore degli appalti terreno non secondario di coltura, dovrà richiedere in parallelo il riconoscimento di una libertà di negoziazione utile ad esplorare i percorsi ottimali per la migliore realizzazione dei risultati desiderati.

Bandi tipo e *best practices*

Per raggiungere questo obiettivo, la libertà di negoziare deve essere assistita da una autentica capacità di porla in essere. In quest'ottica l'Autorità ha di recente stipulato un protocollo d'intesa con l'ANCI per la consulenza alle centrali di committenza e per la formazione dei negoziatori delle stazioni appaltanti, che può essere altresì sollecitata da processi di aggregazione per concentrare le migliori competenze ed il ricorso alle *best practices*, che, unitamente alla previsione di bandi tipo come cornice di buone prassi e con il deterrente dell'impugnativa dell'Autorità Antitrust, con la quale è in corso di definizione un accordo di collaborazione, potrà delineare un quadro regolatorio da completarsi poi in modo opportuno con una disciplina legislativa che apra maggiormente, seguendo prassi di tipo europeo, alla procedura negoziata, senza la diffidenza che accompagna qualunque potere discrezionale di selezione, ma come utile strumento per impegnare maggiormente sulla qualità sia la committenza che l'impresa.

Nel contesto di un monitoraggio volto a far evolvere la qualità, si inserisce la possibilità, sulla quale ha portato di recente l'attenzione il Parlamento, di istituire un'anagrafe di rilevazione delle stazioni appaltanti, prevedendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro, tenuto dall'Autorità.

L'ipotesi è funzionale ad un sistema che valuti le capacità amministrative e gestionali dei committenti e le individui per classi di importo o per

La classificazione delle SA in relazione alla effettiva capacità organizzativa

tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indica gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente. La classificazione delle stazioni appaltanti in relazione alla loro effettiva capacità organizzativa e professionale, senza scalfire l'autonomia degli enti locali, crea un sistema incentivante alla crescita manageriale dei committenti. Tale classificazione dovrebbe essere effettuata in relazione alle diverse fasi di realizzazione di un appalto, per consentire di approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, le misure di contrasto del lavoro nero e il controllo dei subappalti.

Evidentemente la classificazione dovrà tener conto delle scelte che si profilano nella conversione del DL 52/2012 e, in particolar modo, dell'ulteriore valorizzazione delle Centrali di committenza, anche regionali che potrebbero così assumere la configurazione di una sorta di *core network* all'interno dell'universo delle stazioni appaltanti.

La costruzione di un sistema più concentrato dei contratti pubblici diventerebbe così uno strumento, oltre che di semplificazione e di più efficace vigilanza, anche di creazione di un miglior profilo dell'esecutore e delle stesse stazioni appaltanti, orientando il sistema verso modalità di selezione dell'operatore non solo in ragione dei requisiti formali previsti dal bando, ma anche in virtù del loro *curriculum* di "buon contraente" e buon esecutore, quindi di elementi di tipo reputazionale.

Il tema della qualità, in una rinnovata normativa che amplia i termini della negoziazione, richiede, come si è detto, elementi di sollecitazione anche per l'impresa evocando una disciplina che non lasci ingessato l'attuale assetto della partecipazione alle gare ma apra spazi all'innovazione tecnologica e finanziaria. Di questa potrà farsi portatore un rinnovato tessuto imprenditoriale con il quale andare oltre un assetto che, se fondato solo su taluni presupposti formali, si limita a premiare solo requisiti accumulati, e non sempre corrispondenti a esperienze effettive, costituendo una sorta di barriera all'accesso non più rispondente alle esigenze di un sistema da far evolvere in senso dinamico.

I requisiti delle imprese e le esigenze di evoluzione del sistema

La pubblica amministrazione, come committente di un vastissimo mercato di beni, servizi e forniture, dovrà ricorrere sempre più ad appropriati indicatori di prestazione e alla definizione di *costi standard*. Su questi temi è impegnata l'Autorità che ha, tra l'altro, avviato la pubblicazione, secondo quanto previsto dalla legge 111/2011, dei prezzi di riferimento dei principali beni e servizi in ambito sanitario.

Strettamente collegata alla funzione di controllo sull'esecuzione dei contratti, in questo caso con riguardo alle stazioni appaltanti, l'Autorità si è occupata anche della questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione verso i fornitori che, oltre a configurare criticità contrattuali, producono serie difficoltà al sistema delle imprese sul piano finanziario e di distorsione alla concorrenza.

L'Autorità si compiace che il Governo abbia adottato di recente misure tese ad alleviare le sofferenze del mercato e sottolinea la particolare urgenza e necessità di evitare il tracollo di tante imprese con tutti i conseguenti rischi di infiltrazione malavitosa.

2. La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture

Nel corso del 2011 sono stati perfezionati 1.236.000 appalti fino a 40.000 euro per un importo di circa 5,3 miliardi, 128.000 tra 40.000 e 150.000 euro per un importo pari a circa 8,3 miliardi di euro, 60.000 di importo maggiore a 150.000 euro per 92 miliardi di euro. L'importo complessivo di tutti gli appalti ammonta a 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circal'8,1% del Pil.

La domanda degli appalti pubblici appartenente alla classe di importo superiore a 150.000 euro, pur essendo come numerosità molto al di sotto della classe d'importo inferiore, ha un peso economico rilevante, pari a circa il 90% di tutti gli appalti. Questa domanda riguarda i settori ordinari per il 71% e per il 29% i settori speciali in termini d'importo.

Relativamente alla suddivisione tra lavori, servizi e forniture, si rappresenta che il 31% riguarda lavori, il 41% servizi ed il 28% forniture. I lavori pubblici complessivamente hanno subìto una riduzione rispetto all'anno precedente di circa 4 miliardi di euro, concentrata soprattutto nei settori ordinari e negli appalti di valore medio-piccolo. Il 97% delle procedure attivate per lavori di importo superiore a 150.000 euro non supera i 5 milioni di euro.

Si conferma, peraltro, per i lavori e per i servizi, una netta prevalenza delle procedure negoziate sia con pubblicazione che senza previa pubblicazione del bando, anche se ad un tale rilevante ricorso non corrisponde sempre una effettiva capacità di negoziazione della stazione appaltante, mentre per le forniture la quota maggiore di contratti è affidata tramite procedure aperte. Nel confronto tra 2010 e 2011 degli

appalti di forniture, la percentuale di contratti con procedure aperte si assottiglia notevolmente nel 2011 (dal 49,5% del 2010 è passata al 43% nel 2011),nel solco di prassi diffuse in Europa che hanno trovato una aumentata sensibilità nel nostro sistema con l'innalzamento del tetto di spesa utilizzabile con questa modalità di affidamento.

Per quanto riguarda l'andamento tendenziale della domanda di contratti pubblici, il confronto tra il 2010 ed il 2011 ha evidenziato una leggera flessione di circa 1,6% attribuibile soprattutto ai lavori che, nel periodo considerato, hanno subito un calo del 14% circa.

3. Offerta potenziale

Con riferimento al lato della offerta, dai dati in possesso dell'Autorità emerge una minore partecipazione degli operatori economici alle gare in materia di servizi e forniture. Ciò dipende dalla formulazione dei bandi che recano disposizioni che di fatto producono una limitazione della platea dei concorrenti. Ciò avviene, nello specifico, quando i requisiti di partecipazione vengono formulati in modo tale da osservare solo formalmente le regole della concorsualità, ma di fatto risultano talmente selettivi da limitare la partecipazione. La predisposizione, di prossima emanazione, dei bandi tipo previsti dall'art. 64 comma 4 bis del Codice, da parte dell'Autorità, anche nel settore dei servizi e delle forniture, potrebbe limitare alcune delle criticità sopra rilevate.

Il numero delle imprese qualificate ad eseguire lavori nel corso dell'ultimo quinquennio (periodo 2007-2011) è passato da 34.146 unità a 39.072. Il tasso di crescita delle imprese qualificate è risultato pari al 14,4% se si considera l'intero periodo 2007-2011 e pari al 3% tra il 2010 e il 2011. Il ritmo annuo di

crescita delle imprese qualificate è rallentato, si è passati tra il 2009 e il 2011 dal 4,7% al 3%.

Il 65% delle imprese qualificate ha la forma giuridica di società di capitale, con leggera prevalenza di società a responsabilità limitata. Le società di persone e le ditte individuali rappresentano congiuntamente una quota di circa il 30% del sistema di qualificazione, mentre il restante 4% è costituito dalle società cooperative e dai consorzi. Il 75% delle imprese possiede al massimo tre categorie di qualificazione, ciò denota la forte specializzazione degli operatori su un numero limitato di lavorazioni. Questo aspetto caratterizza il sistema delle imprese qualificate ormai da diversi anni, senza mostrare segni di evoluzione verso una maggiore capacità di diversificazione della propria attività da parte delle imprese esecutrici di lavori pubblici. Il 60% delle imprese sono qualificate al massimo per importi che rientrano nella terza classifica (1 milione di euro).

Per quanto riguarda la tenuta del Casellario, nel corso del 2011 sono state effettuate 584 annotazioni riguardanti l'esclusione dalle gare per false dichiarazioni di cui 362 per lavori, 158 per servizi e 64 per forniture.

Nel caso delle false dichiarazioni, nel corso del procedimento di contraddittorio con le imprese e le stazioni appaltanti, è emerso l'appesantimento procedimentale nella verifica dei requisiti di carattere generale.

Il superamento di tale situazione sarà possibile con i nuovi servizi della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, grazie ai quali si potrà procedere, dal primo gennaio prossimo, alla verifica telematica della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale,

tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice.

4. Gli appalti aggiudicati, i ribassi, le varianti e le riserve.

I ribassi di aggiudicazione

Nello svolgimento della propria attività di monitoraggio, l'Autorità ha avuto modo di rilevare che i contratti sono, mediamente, aggiudicati con ribassi che variano dal 21% nel caso dei lavori al 16,8% nel caso delle forniture; nel caso di contratti di servizi il ribasso medio di aggiudicazione è quasi del 18%. Esistono, tuttavia, molti contratti, soprattutto nei servizi e nelle forniture e per i quali dovranno essere condotte indagini, in cui non sono stati prodotti ribassi. L'inclusione di questi ultimi nell'analisi abbatterebbe ulteriormente il valore medio degli sconti nei contratti di servizi e forniture accentuando differenze già esistenti.

Pur consapevoli dei valori relativi di questi dati, che vanno letti anche alla luce della diversa applicabilità degli istituti delle riserve, varianti e accordi bonari, si rilevano differenze nei modi di comportamento diversi tra i contratti di lavori da un lato e quelli di servizi e forniture dall'altro. Ciò potrebbe risiedere nel diverso livello di partecipazione alle gare (la media dei partecipanti è molto più numerosa nei lavori rispetto alle altre due tipologie di settore) così come potrebbe anche scaturire dalle modalità con cui sono articolati i bandi e i capitolati di gara nonché dalle capacità delle singole amministrazioni di avere competenze in una ampissima gamma di settori merceologici e di servizi.

L'analisi dei ribassi mette anche in luce come le procedure aperte garantiscano spesso sconti più elevati soprattutto rispetto alle procedure negoziate. Grande attenzione merita l'analisi delle varianti presenti nei

contratti di lavori pubblici. Dovrebbe essere oggetto di attenta riflessione il fatto che la presenza di varianti sia patologico nei lavori di importo non superiore a 500.000 euro. Da non sottovalutare anche le motivazioni che le varie amministrazioni adducono per giustificare il ricorso alle varianti. Le più ricorrenti sono legate a cause impreviste ed imprevedibili che, nel caso di interventi di importo modesto, non risultano pienamente giustificate in relazione anche alla loro semplicità.

La vigilanza sul contenzioso

Per quanto riguarda la vigilanza sul contenzioso, in particolare quello arbitrale, dai dati elaborati dall'Osservatorio è emerso un maggior costo degli appalti per effetto delle riserve iscritte nei documenti di contabilità per un importo del 27,5% rispetto a quello di aggiudicazione. La pubblica amministrazione è risultata soccombente totalmente o parzialmente per il 97,5% dei casi, mentre totalmente soccombente per l'87,30%. Gli effetti previsti dalla legge 106/2011, che ha stabilito come le riserve non possono superare il 20% dell'importo contrattuale, non sono stati ancora rilevati, mentre dall'anno prossimo si prevede una riduzione al di sotto del 20% del costo degli arbitrati. Le amministrazioni hanno optato nella maggioranza dei casi per l'arbitrato libero rispetto a quello amministrato (106 lodi liberi contro 30 amministrati).

L'accordo bonario e le criticità applicative dell'istituto

Infine qualche riflessione sull'accordo bonario: dall'attività di vigilanza svolta, è emerso un utilizzo improprio dell'istituto nella soluzione delle controversie in sede di esecuzione del contratto. L'accordo bonario dovrebbe essere infatti finalizzato a risolvere situazioni di criticità, mentre spesso viene attivato sulla base di richieste pretestuose ed utilizzato per il riconoscimento di corrispettivi imputabili ad ulteriori e maggiori lavori, in elusione della disciplina sulle varianti in corso d'opera. In questo modo,

l'accordo bonario, istituto certamente di notevole utilità, viene ad essere utilizzato per ottenere maggiori compensi rispetto a quelli quantificati in sede di formulazione dell'offerta. Si potrebbe perciò prevedere che i committenti, prima dell'approvazione della proposta di accordo bonario, abbiano la facoltà di chiedere un parere all'Autorità e l'obbligo di chiederlo qualora abbiano conferito alla commissione che formula la proposta il potere di assumere decisioni vincolanti.

5. Le infrastrutture strategiche ed il Partenariato Pubblico Privato

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo, come noto, sono state indirizzate a rimuovere principalmente le lungaggini delle procedure ordinarie che non consentono tempi ragionevoli, l'insorgere di contenziosi con le imprese appaltatrici dei lavori e le sospensioni per adeguamenti progettuali. Il numero delle opere deliberate dal CIPE e rientranti tra le infrastrutture strategiche, dal 2001 ad oggi, è pari a 189, suddiviso in 565 lotti funzionali.

Da una prima analisi relativa al valore complessivo del mercato delle infrastrutture strategiche, emerge che il 42% del numero totale dei lotti è di importo superiore a 50 milioni di euro, mentre la restante parte, corrispondente al 58%, rientra in una fascia di importo inferiore a 50 milioni di euro.

Lo stato delle opere della Legge Obiettivo

Dopo dieci anni dall'entrata in vigore della Legge Obiettivo, il 32% circa delle opere risulta già concluso, il 30% circa in fase di progettazione e la restante parte, pari circa ad un terzo del numero complessivo delle opere, in fase di aggiudicazione o di esecuzione.

Dall'analisi svolta sulle modalità di realizzazione delle opere rientranti nella Legge Obiettivo risulta una lentezza del procedimento, in contrasto con la *ratio* del complesso normativo, senza, peraltro, il riscontro di un effetto deflattivo sul contenzioso in fase di esecuzione.

In questo senso, per ovviare a tale problema, sono state emanate ulteriori disposizioni di semplificazione di cui è ancora prematuro valutare gli effetti.

La Legge Obiettivo ha tra l'altro introdotto nel nostro ordinamento la figura del Contraente Generale, la cui disciplina è contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici.

L'affidamento a Contraente Generale rientra nel più ampio contesto del Partenariato Pubblico Privato, ove il ruolo degli investitori privati diviene sempre più rilevante per l'attuazione degli interventi. Il nostro ordinamento prevede forme di Partenariato Pubblico Privato contrattuali e istituzionalizzate. In ogni caso elemento caratterizzante è la ripartizione dei rischi dell'intervento tra *partner* pubblico e *partner* privato. Gli interlocutori dell'amministrazione in queste forme di cooperazione sono perciò necessariamente soggetti di grandi dimensioni, a volte a ciò specificamente costituiti, circostanza che determina come rilevante *trade off* la riduzione della concorrenza e la marginalizzazione delle piccole e medie imprese. Perciò le nuove disposizioni contenute nel decreto -legge "Salva Italia" (DL 201/2011 convertito con legge 214/2011) promuovono un maggior coinvolgimento delle PMI nella realizzazione delle infrastrutture strategiche mediante la possibilità di suddividere i grandi appalti in lotti funzionali, consentendo in tal modo un maggiore e fattivo coinvolgimento delle PMI nello sviluppo dell'economia.

Il Contraente Generale e l'obbligazione di risultato assunta

È emersa l'esigenza di definire con maggior chiarezza gli obblighi e le responsabilità rimesse al Contraente Generale in virtù dell'obbligazione di risultato assunta. È stata rilevata la problematica dell'ammissibilità delle riserve avanzate dal Contraente Generale in relazione all'andamento anomalo delle commesse. L'Autorità ritiene che l'ammissibilità di tali richieste debba essere valutata alla luce della maggiore autonomia organizzativa, delle più ampie responsabilità e dei conseguenti rischi assunti dal Contraente Generale. L'obbligazione di risultato da esso assunta non può peraltro implicare l'esclusione di richieste basate sull'andamento dei rischi sopravvenuti, come quello geologico ed archeologico, ma questo non esime nel contempo una stazione appaltante riqualificata da un'istruttoria che approfondisca lo stato dei luoghi e delle relative difficoltà in un'ottica di un più perfezionato *risk assessment*.

A fronte di ciò, nello svolgimento della propria attività di monitoraggio e vigilanza, in particolare su interventi realizzati mediante il ricorso alla finanza di progetto, l'Autorità ha potuto formulare alcune indicazioni operative tra le quali si segnalano: la necessità di un'attenta pianificazione già in fase di predisposizione dello studio di fattibilità, per ridurre i ritardi nelle successive fasi di programmazione precedenti all'approvazione del progetto esecutivo; l'esigenza di una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti nella definizione, anche contrattuale, della ripartizione dei rischi; l'attuazione del trasferimento del rischio di disponibilità con sistemi di penali più efficaci e legate, per quanto possibile, alla misura di parametri automatici; la necessità che i canoni per i servizi acquistati dalla PA siano legati a sistemi di misurazione quanto più oggettivi possibili e che le penalità non siano gestite con discrezionalità.

6. Attività di vigilanza

Nel corso del 2011 sono pervenute all'Autorità 529 segnalazioni relative a lavori di valore complessivo pari a 4,4 miliardi di euro e 335 segnalazioni relative a servizi e forniture di valore complessivo pari a 6 miliardi di euro.

Le segnalazioni e l'attività di vigilanza

Per quanto riguarda i lavori, l'Autorità ha posto particolare attenzione agli affidamenti di concessioni mediante l'utilizzo della finanza di progetto e, come già detto, all'affidamento unitario a Contraente Generale per la realizzazione di infrastrutture strategiche.

Con riferimento alla prima tipologia, sono state riscontrate criticità come, ad esempio, il ricorso a varianti migliorative non consentite dalla normativa di settore. L'Autorità ha, inoltre, fornito chiare indicazioni circa la soluzione delle problematiche relative alle modifiche da apportare alle convenzioni al fine di ricondurle all'istituto della concessione, alla determinazione di specifiche modalità attraverso cui pervenire ad una ragionevole ripartizione dei rischi di costruzione tra Concedente e Concessionario ed infine all'individuazione della corretta disciplina da applicare alle varianti in presenza di un'opera caratterizzata da un piano economico e finanziario e ai relativi parametri di rendimento.

Con riferimento all'affidamento unitario a Contraente Generale per la realizzazione di infrastrutture strategiche, l'attività istruttoria ha evidenziato un avanzamento estremamente ridotto degli interventi, da imputarsi principalmente ai lunghi tempi di redazione della progettazione esecutiva da parte del Contraente Generale, che in alcuni casi ha comportato anche un incremento dei costi contrattuali. Ulteriori rallentamenti nella realizzazione delle opere sono stati determinati da indisponibilità delle aree di cantiere, da problematiche di natura

archeologica, da interferenze non risolte, da problemi nella concessione delle aree demaniali.

La metropolitana di Roma

L'indagine relativa all'intervento di realizzazione delle linee B1 e D della metropolitana di Roma, ha messo in evidenza che non c'è stato un corretto trasferimento del rischio all'operatore economico privato, né, per ciò che attiene nello specifico alla Linea D, una corretta valorizzazione immobiliare per la monetarizzazione mediante finanza di progetto.

La linea AV/AC

Le indagini svolte dall'Autorità sul sistema ferroviario AV/AC hanno rilevato criticità sia sull'asse verticale che su quello orizzontale. L'Autorità ha evidenziato violazioni di natura sistemica derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondate sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire e violazioni di natura sistematica, in quanto le citate violazione si riscontravano in tutti gli affidamenti a Contraente Generale.

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli

L'indagine relativa alla realizzazione del Nuovo Ospedale del Mare di Napoli ha mostrato come un intervento originariamente strutturato nel contesto di un Partenariato Pubblico Privato e specificamente pensato per essere realizzato mediante finanza di progetto, per effetto delle varianti richieste nel corso del tempo, abbia finito per perdere ogni elemento caratterizzante, ed sia stato riportato nell'alveo di un appalto di lavori, dopo un lungo e costoso contenzioso.

L'indagine relativa alla realizzazione del Nuovo Auditorium di Isernia ha mostrato come il bando fosse carente in più parti, per quanto riguarda sia il livello di definizione delle opere da eseguire sia per il loro importo massimo, individuando un progetto che ha necessitato di essere

Nuovo Auditorium di Isernia

rielaborato. L'intervento successivo della Struttura di Missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri non è riuscito a risolvere le criticità. L'opera è stata più volte ridimensionata e riprogettata, con un consistente aumento dei costi e una notevole dilatazione dei tempi di realizzazione.

L'Autorità ha inoltre analizzato alcune tipologie di interventi considerati di particolare rilevanza economica e sociale, quali dighe di rilevanza nazionale, ospedali i cui lavori risultano sospesi da tempo e opere di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro e con importo di aggiudicazione superiore a 15 milioni di euro per le quali, alla data del 30 giugno 2011, non risultavano più pervenute, da oltre un anno, comunicazioni relative all'avanzamento dei lavori.

I lunghi tempi di realizzazione delle grandi opere e delle dighe

Dalle verifiche effettuate, è emerso che i lavori relativi alla costruzione delle grandi opere, siano esse dighe, ospedali o comunque opere di importo particolarmente elevato, presentano forti criticità connesse ai lunghi tempi di realizzazione, alla forte lievitazione dei costi inizialmente preventivati, nonché al formarsi di numerosi conflitti di varia natura che, la maggior parte dei casi, sfociano in procedimenti contenziosi eccessivamente onerosi per le stazioni appaltanti. Ad esempio, dall'analisi dello svolgimento dei lavori, è emerso che per la costruzione di una diga vengono impiegati mediamente 30 anni, con la necessità, alquanto frequente, di effettuare una nuova programmazione per reperire ulteriori risorse.

Ciò è dovuto prevalentemente ad una carente progettazione iniziale, ad una insufficiente verifica delle indagini geologiche e geotecniche dei luoghi, nonché all'attribuzione nel tempo delle competenze necessarie per la realizzazione delle opere a soggetti diversi. Il contenzioso con le imprese

è sicuramente legato ad una carenza progettuale ma anche ad una normativa particolarmente complessa che, anziché ridurlo, lo favorisce.

La casistica sopra elencata conferma l'esigenza di completare l'assetto istituzionale e dei poteri della AVCP mediante la previsone, di natura vincolante, delle decisioni da essa assunte non solo nell'esercizio dei poteri sanzionatori, bensì anche nell'esercizio di quelli di vigilanza.

Considerazioni analoghe potrebbero essere svolte riguardo alla segnalazione dell'esigenza di prevedere la legittimazione processuale attiva dell'Autorità. Con riferimento all'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, i dati raccolti dall'Osservatorio mostrano che già dal 2009, anno in cui si sono dispiegati gli effetti del DL 162/2008 convertito dalla legge 201/2008, l'utilizzo di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando ha avuto una forte accelerazione, tanto che questo tipo di procedura è divenuta quella più frequentemente utilizzata (si è passati infatti da una frequenza del 7% nel 2008 al 37,6% nel 2011). E questo in relazione anche alle modifiche apportate dal DL 70/2011 convertito in legge 106/2011, che ha innalzato il limite, nell'ambito dei lavori, per il ricorso a tale procedura.

La procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando

Sugli affidamenti con procedura negoziata poi l'Autorità ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti, ribadendo la necessità della corretta applicazione dei principi base del Codice dei Contratti, sottolineando l'obbligo per i committenti di motivare l'adozione della procedura negoziata nella delibera a contrarre.

Tali indicazioni sono in linea con un orientamento che tende, da un lato, a valorizzare la capacità negoziale della committenza e, dall'altro, a

rafforzare i sistemi di responsabilizzazione ed i meccanismi di controllo sui centri di spesa.

Con riferimento agli affidamenti effettuati senza gara l'Autorità, negli ultimi anni, ha dedicato specifica attenzione agli appalti nel contesto di interventi emergenziali a seguito di ordinanze in deroga del Presidente del Consiglio dei Ministri. In quest'ambito si è potuto constatare, anche per l'anno 2011, la presenza di ingenti stanziamenti per le opere emergenziali ed il permanere di deroghe sistematiche a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici, ivi inclusa la deroga a disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e di trasmissione dei dati all'Osservatorio, e dunque a disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria sanciti dall'art. 2 del Codice.

È stato rilevato, altresì, che molte sono state le ordinanze riferite ad eventi di fatto privi del carattere della eccezionalità ed imprevedibilità. Infine, con riferimento alle ordinanze relative ai 'grandi eventi', è stato evidenziato il contrasto tra le precisazioni fornite dalla Magistratura contabile ed una costante tendenza ad estendere, anche in questo settore, l'ambito delle deroghe al Codice dei Contratti. In questo contesto va segnalato, tuttavia, il mutamento del quadro normativo avvenuto nel 2011 per effetto di disposizioni che hanno introdotto sensibili modifiche per ciò che concerne gli aspetti di carattere finanziario.

Nell'ambito dei contratti di servizi e forniture l'attenzione è stata rivolta in particolare agli appalti di *Facility Management* e a quelli concernenti le procedure di aggiudicazione dei farmaci e dei servizi sostitutivi di mensa.

Il *Facility Management*

Per quanto riguarda il *Facility Management*, le criticità più frequenti si riferiscono all'esecuzione degli appalti in relazione al contenuto dei relativi

capitolati tecnici ed amministrativi, nei quali le differenti prestazioni contrattuali (servizi di pulizia, manutenzioni varie, ecc.) sono definite in maniera unitaria e omnicomprensiva, fonte di contenzioso nel corso dell'esecuzione del contratto.

Si è potuto altresì constatare (ma il fenomeno riguarda gli appalti di servizi e forniture in genere) un frequente rallentamento della procedura di aggiudicazione conseguente al ricorso attivato da concorrenti esclusi dalle gare di appalto per grave negligenza o malafede nell'esecuzione di precedenti prestazioni affidate dalla medesima stazione appaltante. Tale circostanza ha indotto le amministrazioni aggiudicatrici, in attesa della definizione delle relative controversie giudiziarie, a procedere con affidamenti diretti o con proroghe di precedenti affidamenti, senza alcun confronto competitivo.

Relativamente alla fornitura di farmaci, si è rilevato uno scarso livello di concorrenza con riferimento ad alcuni principi attivi tutelati da esclusiva con conseguente aggiudicazione al prezzo a base di gara o attraverso rinegoziazione diretta con il titolare del brevetto. Inoltre è stata evidenziata una eterogenea individuazione del prezzo a base di gara, nonché l'inserimento di clausole che prevedono il rinnovo del contratto per uno o più anni.

7. Attività di regolazione e principali atti di segnalazione al Governo e al Parlamento

A fronte di una elevata instabilità del quadro normativo rilevante, l'attività di regolazione dell'Autorità si è sviluppata secondo una duplice direttiva: da un lato, raccogliendo gli esiti dell'attività di vigilanza, sono stati posti in

essere interventi regolatori di natura verticale, attinenti cioè a specifici mercati, con l'intento di pervenire alla risoluzione di problematiche ritenute cruciali per il corretto sviluppo dei settori interessati; dall'altro, sono stati adottati atti intepretativi "orizzontali", che presentano cioè un impatto trasversale sull'intero mercato degli appalti.

Impatto degli atti interpretativi sul mercato degli appalti

Sono ascrivibili al primo ambito le determinazioni e gli atti di segnalazione relativi alla qualificazione giuridica delle casse previdenziali (segnalazione del 26 gennaio 2011), alla realizzazione degli impianti eolici e fotovoltaici ed al mercato dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto (segnalazione del 10 novembre 2011). Tale vicenda è emblematica delle complessità delle dinamiche proprie della contrattualistica pubblica, le quali, travalicando il mero aspetto procedurale, sono caratterizzate da una articolata e delicata interazione tra pubblica amministrazione e settori produttivi. Nel caso dei buoni pasto, ad esempio, ciò ha condotto, all'esito di una approfondita istruttoria, ad adottare sia una determinazione sulle procedure di gara sia un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento al fine di suggerire modifiche normative volte ad attenuare le criticità del mercato.

Atto di regolazione sui buoni pasto

Quanto agli interventi di natura orizzontale, meritano una menzione specifica le linee guida relative alla tracciabilità dei flussi finanziari ed al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le determinazioni sulla qualificazione, nonché le determinazioni concernenti le procedure negoziate.

Tracciabilità dei flussi finanziari

La vicenda della tracciabilità - con la sistematizzazione effettuata dalle linee guida del luglio 2011 - ha fatto emergere una forte esigenza di maggiore chiarezza nelle scelte di acquisto della pubblica amministrazione,

la quale, a prescindere dall'importo del contratto, deve tendere verso una più attenta programmazione delle esigenze sottostanti, anche nel settore dei servizi e delle forniture.

Le procedure negoziate e il principio di trasparenza

Tale analisi ha costituto anche la base e la motivazione per fornire indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per i contratti sottosoglia, con particolare riferimento alle forme che possono garantire l'osservanza del principio di trasparenza.

Sia nel caso degli interventi orizzontali che nel caso di quelli verticali, si è consolidato, anche mediante l'approvazione di uno specifico regolamento per la partecipazione alle consultazioni pubbliche, il *modus operandi* dell'Autorità, basato sul confronto e sul dialogo costante con gli attori del mercato,, necessario per pervenire all'adozione di soluzioni equilibrate e condivise.

Un elemento cruciale per favorire una reale evoluzione qualitativa del mercato è costituito dalla standardizzazione della documentazione di gara sia in funzione della semplificazione procedurale sia in funzione di una progressiva riduzione dei costi associati allo svolgimento della gara, nonché in vista dell'abbattimento del contenzioso amministrativo ancora troppo elevato.

L'obiettivo della standardizzazione è stato fatto proprio dal legislatore che, con la codificazione dei bandi tipo, ha consentito all'Autorità di porre mano alla redazione di modelli non più a carattere soltanto settoriale, ma relativi, in via più generale, a lavori, servizi e forniture, ormai in fase di approvazione.

8. Conclusioni

L'Autorità nel corso degli anni non ha mancato di evidenziare, con appositi atti di segnalazione, la necessità di interventi legislativi per semplificare le procedure di gara e consentire alle imprese di ottenere un risparmio sugli oneri di partecipazione, segnalando anche modalità di comportamento efficienti ed efficaci da parte delle stazioni appaltanti. Le recenti disposizioni normative vanno indubbiamente in questa direzione. Ma occorrerebbe, come si è detto, una rivisitazione più vasta nel senso della riqualificazione degli attori. In questo contesto e in quello della *spending review* l'Autorità svolge un ruolo strategico, tra l'altro funzionale alle finalità di vigilanza sistemica sugli appalti, tenuto conto che la parte più facilmente aggredibile della spesa pubblica è quella relativa ai contratti.

Se la qualificazione della spesa pubblica riveste un ruolo rilevante in un periodo di forte crisi economica, particolare importanza assumono il controllo e la riqualificazione di quella parte di essa generata dal sistema dei contratti pubblici. Con le correzioni sopra suggerite essa potrebbe infatti essere rapidamente ottimizzata.

L'Autorità riconferma la propria disponibilità a proporre e coadiuvare ogni utile iniziativa in questa direzione, coadiuvata dal proprio personale qualificato, oltre che dagli altri organi ausiliari, *in primis*, la Guardia di Finanza e l'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assiste, ai quali va il ringraziamento del Consiglio e mio personale.

CAPITOLO I

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI SERVIZI E FORNITURE

1.1 Il mercato di riferimento: la crisi economica e gli interventi del Governo

Dall'anno 2009 la spesa pubblica destinata alla realizzazione di investimenti fissi lordi si è notevolmente ridotta e le stime contenute nei documenti ufficiali delle istituzioni economiche nazionali prevedono una ulteriore riduzione per l'anno in corso. Invece, la spesa corrente attribuibile alla P.A., intesa al netto degli interessi, registra dei moderati aumenti sia a consuntivo sia in termini previsionali.

Più in dettaglio, dalle pubblicazioni divulgate dall'ISTAT e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze si rileva una netta caduta nel 2010 della spesa per investimenti fissi lordi che da 38 miliardi di euro nel 2009 si è ridotta a 31,8 miliardi di euro. Così come pure in base alle stime contenute nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2011 si prevede una marcata riduzione di tale spesa anche per gli anni successivi al 2010 (nel 2011 la stima si attesta sui 30,6 miliardi di euro e nel 2012 su 25,1 miliardi di euro).

Sebbene i dati di contabilità nazionale non siano facilmente confrontabili con quelli contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)[1], essi evidenziano come nei prossimi anni la capacità di spesa

[1] È molto complesso estrapolare dai dati di contabilità pubblica quelli che afferiscono specificamente agli appalti. In tutti i casi, le spese per appalti possono rientrare in generale in tre voci di contabilità: i consumi finali, i consumi intermedi e la spesa per investimenti fissi lordi (si precisa pure che tra le spese per investimenti fissi oltre agli investimenti in opere pubbliche rientrano alcuni acquisti della PA per software, materiale informatico ecc.). Inoltre, anche a livello soggettivo il confronto è reso difficile. Infatti, i conti nazionali delle PA riguardano le amministrazioni classificate dall'Istat come centrali, locali ed enti di previdenza. Tali enti rappresentano un sottoinsieme delle stazioni appaltanti che applicano il

della pubblica amministrazione sarà sempre più soggetta a vincoli e, conseguentemente, sarà fondamentale una attenta selezione dei programmi di investimento.

La scarsità di risorse dovrà orientare l'azione delle amministrazioni pubbliche al perseguimento di quegli obiettivi di efficienza ed efficacia sempre ampiamente dibattuti ma molto spesso irrealizzati.

I dati sulla domanda

Al pari di quanto desumibile dall'analisi della contabilità nazionale, i dati elaborati dall'Osservatorio dei contratti pubblici evidenziano una forte flessione nella domanda di lavori pubblici (il confronto tra il 2010 e il 2011 mostra una flessione del valore dei bandi di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro pari al 14,1%, flessione che aumenta al 20,7% se si considerano i bandi relativi ai soli settori ordinari) e, nel caso di beni e servizi, una crescita per lo stesso periodo che, sebbene molto lieve per le forniture, risulta decisamente evidente per i servizi. Com'è noto, la domanda pubblica di lavori, beni e servizi rappresenta uno strumento atto a soddisfare esigenze sia di politica fiscale per la stabilizzazione del ciclo economico sia di politica economica volta a perseguire gli obiettivi di crescita e sviluppo economico di lungo periodo del Paese. Occorre, tuttavia, considerare che non necessariamente ciò che ha un impatto sull'andamento dell'economia nel breve periodo (attraverso un aumento della domanda) ha un effetto persistente sulla crescita. Sotto il primo profilo, gli stringenti vincoli di bilancio derivanti dalla necessità di rendere sostenibile il debito pubblico italiano e dagli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria limitano fortemente i margini di utilizzo di tale strumento di breve periodo, al fine di incrementare la domanda globale, pur in un contesto macroeconomico difficile come quello attraversato negli ultimi anni dall'economia italiana. Vincoli di bilancio che peraltro sono destinati a rimanere rigidi per tempi non brevi.

Nell'ottica di sostenibilità del debito pubblico, in più occasioni e da più parti è stato sottolineato come, al fine di ridurre la spesa in modo

---

Codice dei contratti pubblici e che sono tenute ad inviare i dati all'Osservatorio. Ad esempio, l'Osservatorio rileva gli acquisti delle imprese pubbliche, dei concessionari, ecc. che non sono incluse nella contabilità pubblica.

permanente e credibile non sia consigliabile procedere a tagli uniformi, che impediscono di allocare le risorse dove più necessarie e penalizzano paradossalmente le amministrazioni più virtuose. Indipendentemente dalla spesa storica ed allo scopo di conseguire significativi miglioramenti nella organizzazione e nel funzionamento della struttura della P.A., occorre operare una riduzione mirata della spesa pubblica e passare necessariamente da un approfondito esame delle diverse voci di spesa dei bilanci degli enti pubblici, tramite l'individuazione di indicatori di efficienza della spesa, al fine di verificare la corrispondenza tra gli stanziamenti e gli obiettivi. Tutto ciò al fine di favorire politiche che stimolino la crescita e migliorino le aspettative degli operatori economici, incrementando efficienza ed efficacia degli investimenti pubblici in infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, tagliando le spese improduttive.

D'altra parte, la sistematica e approfondita revisione delle strutture e delle procedure delle pubbliche amministrazioni, necessaria per agevolare l'espletamento di funzioni pubbliche anche con l'utilizzo di procedure semplificate, ha valore in sé, a prescindere dagli obiettivi di sostenibilità del debito. Infatti, pur se le misure conseguenti a tale attività di revisione della spesa avessero un limitato impatto su di essa nell'immediato, se ben congegnate potrebbero far divenire l'apparato pubblico una leva strategica da intendersi come motore della crescita e non certo come un freno allo sviluppo

La cosiddetta *spending review* è diretta infatti a migliorare sia l'efficienza che l'efficacia della spesa pubblica, con l'intento di ottenere i medesimi risultati con minore spesa o risultati migliori a parità di spesa. Ciò presuppone la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative della pubblica amministrazione, delle loro procedure di decisione e di attuazione, relativamente anche all'adozione di singoli atti, nonché dei risultati effettivamente conseguiti.

Tale metodologia è radicalmente opposta alla prassi oggi ampiamente diffusa nella pubblica amministrazione di considerare come dato esogeno la struttura organizzativa e procedurale esistente. L'approccio della

spending review, al contrario, considera tali dati strutturali come suscettibili di profonda trasformazione alla luce di un'approfondita e continuativa analisi in ordine alla coerenza tra obiettivi e strumenti, quindi, tra dati quantitativi di spesa e risultati ottenuti.

Per poter efficacemente attuare politiche di *spending review* è tuttavia necessario disporre di dati attendibili, completi e comparabili, attraverso l'utilizzo di efficienti banche dati e di un atteggiamento collaborativo da parte delle pubbliche amministrazioni tenute ad alimentarle fornendo i propri dati con tempestività ed efficacia. L'adozione della *spendig review* presuppone, altresì, la disponibilità di competenze assai specifiche, una profonda conoscenza dei fenomeni oggetto di analisi, nonché la capacità creativa di progettare strutture organizzative e procedurali diverse da quelle attuali.

La domanda nell'ottica della *spending review*

In un'altra ottica, affinché l'imprescindibile contrazione della spesa finalizzata a ridurre il debito pubblico possa essere socialmente sostenibile, occorre necessariamente accompagnarla a misure volte all'incremento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni. A tal fine risulterà essenziale riconsiderare le priorità da assegnare all'azione pubblica, nonché valutare con attenzione l'adeguatezza delle singole voci di spesa e i risultati concreti di ciascun programma. Ciò sarà possibile solo tramite il superamento del principio della spesa storica e l'adozione nella pubblica amministrazione di sistematiche e approfondite *spending review*, anche tramite l'utilizzo di appropriati indicatori di prestazione delle strutture pubbliche e la definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa.

Considerati i seri vincoli di finanza pubblica esistenti, è solo grazie all'incremento di efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche che sarà possibile impiegare una parte dei risparmi ottenuti con la *spending review* in investimenti infrastrutturali. In tale contesto, assume particolare rilevanza la capacità delle pubbliche amministrazioni di risparmiare sui prezzi di acquisizione a parità di quantità e qualità dei beni forniti, dei servizi prestati e dei lavori eseguiti, anche tramite la maggior diffusione di moderni strumenti in grado di minimizzare l'esborso per la pubblica

amministrazione, quali la centralizzazione degli acquisti e il ricorso alle aste elettroniche.

Va infatti tenuto conto del fatto che l'effettivo spazio di intervento di riduzione della spesa pubblica si concentra soprattutto su quella parte costituita da acquisti della pubblica amministrazione finalizzati alla fornitura di servizi pubblici ed al mantenimento della macchina amministrativa. Partendo da tale premessa, si dovrebbe promuovere una grande riorganizzazione del settore pubblico cominciando dalla sistematica comparazione di singoli enti ed uffici, al fine di convogliare i meno efficienti verso i più efficienti, in termini sia di costi che di risultati ottenuti. D'altra parte, anche se non derivassero consistenti risparmi di spesa da questi interventi, si potrebbe ottenere il risultato di migliorare la qualità della spesa grazie all'incremento dell'efficienza generale del sistema economico.

Nonostante il settore dei lavori pubblici sia quello maggiormente colpito dalla ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche, occorre procedere ad una migliore gestione della domanda per beni e servizi per far sì che essa sia il più possibile efficiente ed efficace.

La revisione della spesa funzionale alla crescita

È auspicabile, infatti, che la *spending review* vada nella direzione di orientare le amministrazioni ad una migliore scelta dei beni e servizi da acquisire per contribuire alla crescita del Paese. In definitiva, se da un lato è auspicabile una ripresa degli investimenti in opere pubbliche che dovranno, tuttavia, essere opportunamente valutati nella fase di programmazione ed efficacemente gestiti nel corso della loro esecuzione, dall'altro è anche necessario che la spesa corrente che si riversa in acquisti di beni e servizi non sia il frutto di scelte estemporanee ma rientri anch'essa in un piano più generale in cui valgano maggiormente le scelte di medio e lungo termine.

Solo attraverso scelte attente e ragionate i vincoli sempre più stringenti a cui andrà incontro la finanza pubblica potranno trasformarsi in opportunità ed una spesa come quella per investimenti dovrà essere considerata non tanto in virtù della sua capacità di attenuare gli effetti ciclici dell'economia,

quanto piuttosto per i suoi effetti nell'ammodernamento e nello sviluppo del sistema produttivo.

Nei prossimi anni sarà necessario intendere il sistema degli appalti come un pilastro fondamentale nell'ambito di una nuova idea di Paese in cui il settore pubblico non sia da considerarsi un freno allo sviluppo, bensì un fattore complementare al settore privato nella resa di un *welfare* che racchiuda sempre più logiche di analisi di costi e benefici delle scelte e comportamenti sempre meno influenzati da inefficienza e clientelismo. In questo modo sarà possibile per il sistema Paese competere agevolmente nel panorama mondiale ed affrontare le sfide che l'attuale contesto storico ci impone.

Ai fini del rafforzamento del livello di produttività generale della nostra economia, il tema della *spending review* è peraltro strettamente connesso alla necessità di semplificare sensibilmente la struttura amministrativa del Paese e di incrementare significativamente il grado di concorrenza nei numerosi settori ancora caratterizzati da rendite e vantaggi monopolistici.

Il ridotto grado di crescita dell'economia italiana negli ultimi venti anni è, infatti, imputabile a numerose carenze sistemiche, tra le quali assumono particolare rilievo l'eccessiva ed ingiustificata complessità ed incertezza del quadro normativo-regolamentare e lo scarso grado di competitività nei settori non esposti alla concorrenza internazionale, come quello dei servizi di pubblica utilità[2]. Elementi che, direttamente o indirettamente, aumentano significativamente i costi affrontati dalle imprese direttamente esposte alla concorrenza internazionale, deprimendone la produttività e, più in generale, minando la competitività complessiva del Paese. Il rafforzamento del grado di concorrenza in questi settori potrebbe quindi determinare benefici tangibili per i consumatori e le imprese che operano nei settori a valle, peraltro senza costi per il bilancio pubblico.

L'adozione di interventi di riforma della regolazione dei mercati in senso pro-concorrenziale, volti cioè a promuovere le dinamiche competitive nei

[2] Vanno inoltre citati, tra gli elementi di debolezza del "sistema Italia" anche l'eccessiva complessità e durata delle procedure amministrative e il peso dei relativi oneri burocratici, nonché la generale inadeguatezza del sistema di tutela dei contratti, il cui epifenomeno è l'eccessiva durata dei processi.

mercati dei prodotti e dei servizi, attraverso la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sull'attività delle imprese, è in grado di eliminare o ridurre le rendite associate ad una regolazione ingiustificatamente restrittiva, nonché a produrre effetti benefici sulla produttività generale del sistema economico.

Vanno al riguardo interpretati con grande favore i recenti interventi normativi contenenti misure di promozione della concorrenza, volti a favorire l'entrata di nuove imprese nei mercati dei prodotti e dei servizi, attraverso la riduzione degli ostacoli alla libera iniziativa, tra cui la limitazione degli adempimenti necessari per iniziare una nuova attività. Interventi legislativi che, con particolare riferimento al mercato vigilato dall'Autorità, contengono importanti misure di semplificazione e stimolo in materia di appalti, tra cui la limitazione per le imprese operanti nel mercato dell'onere di procurarsi documenti e certificati a comprova dei propri requisiti.

1.2 Nuovi orientamenti in tema di vigilanza sugli appalti pubblici contenuti nella proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo anche in riferimento alle attività espletate dall'Autorità

In ambito europeo è sempre più sentita l'esigenza del monitoraggio degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, finalizzato non solo alla verifica della corretta applicazione della normativa di settore, ma anche alla disamina dell'impatto della stessa normativa sul mercato e sugli operatori economici. Nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (elaborata dalla Commissione Europea in data 21 dicembre 2011) sono, infatti, contenute numerose disposizioni in tal senso, alcune delle quali rivolte a salvaguardare l'ingresso delle piccole e medie imprese nel sistema degli appalti pubblici, nonché a prevenire episodi di frode, corruzione, conflitto di interesse ed altre irregolarità gravi in materia di appalti.

La Proposta di direttiva dispone, a tal fine, l'istituzione per ciascuno Stato membro di un Organo unico indipendente responsabile della vigilanza e

del coordinamento delle attività di attuazione ed alla cui vigilanza sono soggette tutte le Amministrazioni aggiudicatrici.

L'Italia è l'unico Paese dell'Unione ad aver creato un'Autorità di settore che è operativa dal 1999.

Molteplici proposte della direttiva, compresa quella di fornire consulenza alle Stazioni Appaltanti in merito all'interpretazione delle norme sugli appalti pubblici, sono già oggetto dell'attività dell'Autorità, che effettua un monitoraggio ed una vigilanza sull'intero sistema in virtù dei compiti istituzionali ad essa attribuiti dal D.Lgs.163/06. L'Autorità vigila, infatti, sui contratti pubblici per garantire la correttezza e la trasparenza nella scelta del contraente, nonché l'economicità e l'efficienza nell' esecuzione degli stessi, tutelando l'interesse collettivo pubblico ed accertando che da essi non derivi pregiudizio per il pubblico erario.

L'attività consultiva dell'AVCP quale anticipazione di nuove disposizioni comunitarie

In tale ottica l'Autorità fornisce indicazioni alle Amministrazioni aggiudicatrici in merito all'interpretazione delle norme e dei principi sugli appalti pubblici, nonché in ordine all'applicazione della medesima normativa, esplicando in casi specifici un ruolo di consulenza con la formulazione di pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara ai sensi dell'art.6. co.7, lett. n) del D.Lgs.163/06 (c.d. pareri di precontenzioso), o anche mediante pareri rilasciati su richiesta degli operatori del settore. Va sottolineato, al riguardo, che nel corso del 2011 i pareri resi in tale contesto sono ammontati complessivamente a n. 239 ed hanno riguardato principalmente aspetti relativi alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle gare.

L'Autorità, inoltre, nell'anno 2011 ha emesso, di propria iniziativa, 8 determinazioni concernenti questioni di interesse generale inerenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici ovvero questioni e problemi sistemici ricorrenti. Nel medesimo periodo sono state, altresì, inoltrate 2 segnalazioni al Governo e al Parlamento relativamente a carenze della normativa o a rischi di una distorta applicazione, con particolare riguardo alla normativa che regola l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto (art.285 del D.P.R. 5/10/2010, n.207) ed a quella che ha sottratto le casse

previdenziali privatizzate della qualifica di organismo di diritto pubblico (art.1, co.10-*ter* del D.L.23/10/2008, convertito con modificazioni dalla L.201/2008). In ordine a tale ultima questione, la segnalazione ha auspicato l'intervento chiarificatore del legislatore, che è giunto con l'articolo 32, comma 2, del D.L. 6-7-2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla L. 111/2011), mediante il quale è stata modificata la normativa oggetto di segnalazione nel senso che gli enti in parola sono da considerarsi inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

Previsione di un sistema comunitario di segnalazione del rischio e tracciabilità dei flussi finanziari

Con riferimento alla previsione della direttiva comunitaria di istituire e applicare sistemi di segnalazione del rischio (c.d. "*red flag*"), globali e suscettibili di dare luogo ad azioni giudiziarie, intesi a prevenire, individuare e segnalare adeguatamente episodi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti, è utile richiamare alcune disposizioni previste nell'ordinamento italiano che vedono impegnata in maniera considerevole l'Autorità.

Le norme in questione sono quelle relative alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136/2010, all'informativa antimafia, di cui alla al D.lgs n. 490/1994, disciplinata anche dall'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 ("Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia") e al Casellario Informatico di cui al D.P.R 207/2010 (già previsto dal D.P.R. 34/2000) che contiene informazioni economico-finanziarie degli operatori economici nonché le cause di esclusione dalle gare.

Per quanto riguarda la tracciabilità dei flussi finanziari, l'intento è quello di arginare l'infiltrazione di organizzazioni malavitose nell'attività di esecuzione delle commesse pubbliche, rendendo trasparenti le operazioni finanziarie connesse ai contratti pubblici, in modo da consentire un controllo a posteriori sui flussi finanziari ed intercettare eventuali usi degli stessi da parte di imprese eventualmente infiltrate dalla malavita. Al fine di rendere tracciabili i flussi finanziari nei contratti pubblici la norma obbliga le stazioni appaltanti ad acquisire per ciascun appalto un codice

identificativo di gara (CIG) che viene assegnato dal sistema informatico dell'Autorità. L'anzidetto codice dovrà essere poi indicato in tutte le transazioni finanziarie unitamente a modalità di pagamento tracciabili (versamento postale o bancario) e all'uso di conti correnti dedicati.

Con riferimento all'informativa antimafia, la disposizione ha lo scopo di una tutela preventiva finalizzata all'accertamento dell'eventuale esistenza di un divieto a contrarre con le pubbliche amministrazioni ed è imperniata sui poteri attribuiti ai Prefetti in ordine alla ricerca ed alla valutazione degli elementi da cui poter evincere connivenze e collegamenti dell'impresa di tipo malavitoso. Ne deriva che la suddetta informazione prescinde dall'accertamento, in sede penale, di uno o più reati connessi all'associazione di tipo mafioso e non richiede la prova dei fatti di reato o dell'effettiva infiltrazione dell'impresa, essendo sufficiente il tentativo di infiltrazione avente lo scopo di condizionare le scelte dell'impresa, anche se tale scopo non si è concretamente realizzato. Il dato in questione è ricavabile, per le imprese già segnalate in merito alla fattispecie in esame, anche dalla consultazione del casellario informatico dell'Autorità, istituito ai sensi dell'art.7, co.10, del D.Lgs.163/06.

Il Casellario Informatico: strumento di ausilio per imprese, Stazioni Appaltanti e Amministrazioni Centrali

Il Casellario Informatico contiene tutte le informazioni riguardanti le imprese ed è alimentato dalle segnalazioni effettuate dalle stazioni appaltanti con riferimento alle avvenute esclusioni da gara per mancanza dei requisiti di ordine morale (false dichiarazioni, gravi inosservanze delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, di contributi previdenziali e assistenziali, ecc.). Il Casellario non riveste solo una funzione di pubblicità ma ha, per legge, efficacia probante in quanto le Amministrazioni aggiudicatrici, che sono tenute a consultarlo prima dell'aggiudicazione delle procedure di gara, devono (o possono, a seconda dei casi) escludere dalle procedure di affidamento, ovvero negare l'autorizzazione al subappalto, qualora sussistano annotazioni a carico di un operatore economico che rientrino nelle fattispecie indicate dall'art.38 del D.Lgs.163/06. Nel corso del 2011 sono stati inseriti nel Casellario n. 584 annotazioni riguardanti cause di esclusione dalle gare e circa 10.000

annotazioni riguardanti informazioni comunque utili per le stazioni appaltanti.

Ulteriore ipotesi di *"red flag"* contenuta nel Casellario deriva dall'annotazione dei provvedimenti interdittivi di cui all'art.36 bis del D.L. 223/06, convertito nella legge 448/06, che - al fine di garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare - prevede che il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale possa adottare un provvedimento di sospensione dei lavori "qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale". I dati inseriti nel casellario informatico per tale motivo sono in media 900 all'anno.

Violazione sistemica e attività di ispezione

Con riferimento, poi, alla necessità prevista dalla proposta di direttiva comunitaria di richiamare l'attenzione delle istituzioni nazionali competenti, comprese le autorità competenti in materia di *audit*, sulle particolari violazioni constatate e sui problemi di tipo sistemico, va rilevato come, nell'ambito dei poteri ispettivi attribuiti all'Autorità, la stessa può trasmettere gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti in caso di avvenuto riscontro di irregolarità.

L'ulteriore ipotesi individuata dalla proposta di direttiva comunitaria - che si identifica nell'esame dei reclami provenienti da cittadini e imprese sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici in casi specifici e nella trasmissione delle relative osservazioni alle competenti Amministrazioni aggiudicatrici che hanno l'obbligo di tenerne conto nelle loro decisioni (o, qualora ciò non avvenisse, di motivarne le ragioni) - richiama, ancora una volta, un'altra attività svolta dall'Autorità. Quest'ultima, infatti, già oggi esamina le segnalazioni provenienti da cittadini ed imprese in merito alla non corretta applicazione della

normativa sugli appalti in specifiche procedure di gara, emanando numerosi atti (deliberazioni) relativamente ai casi giudicati fondati.

La proposta di Direttiva prevede, inoltre, che l'Organo di Vigilanza debba redigere annualmente una relazione contenente alcune indicazioni ed informazioni su attività che assumono rilievo nel settore degli appalti pubblici, tra cui una sintesi di tutte le attività svolte che rientrano nei suoi compiti istituzionali, descritte in precedenza. La relazione annuale dovrà, in particolare, fornire indicazioni su una serie di attività per le quali l'Osservatorio dei contratti pubblici già dispone di tutte le informazioni.

Nel dettaglio, viene richiesto di:

1) indicare il tasso di successo delle piccole e medie imprese (PMI) negli appalti pubblici e, in caso di percentuale inferiore al 50%, analisi delle cause che hanno comportato tale risultato. A riguardo, l'Autorità per il periodo 2008 - 2010 ha effettuato una ricostruzione della specifica dimensione di circa 38.000 imprese aggiudicatarie. In particolare, attraverso un incrocio con banche dati che permettono di verificare la dimensione dell'impresa (la Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 definisce le PMI: microimprese quelle con numero di dipendenti inferiore a 10 e fatturato inferiore a 2 milioni di euro; piccole imprese quelle con un numero di dipendenti compreso tra 10 a 49 e fatturato compreso tra 2 e 9,9 milioni di euro e imprese medie quelle con un numero di dipendenti tra 50 e 249 ed un fatturato tra 10 e 49,9 milioni di euro) è stato possibile individuare, sulla base della Raccomandazione citata, circa 11.381 microimprese aggiudicatarie, 10.000 piccole imprese, 3.700 medie imprese e 1.500 grandi imprese. Sebbene non sia possibile ricostruire l'intero *set* di imprese aggiudicatarie è chiaro come le piccole e medie imprese costituiscano una quota rilevante di tutte le imprese aggiudicatarie. Inoltre, considerando il numero di procedure attivate dalle stazioni appaltanti si evince che circa 1.250.000 appalti hanno un valore di importo inferiore a € 40.000, denotando con ciò affidamenti a piccole e micro imprese.

La partecipazione delle piccole e medie imprese negli appalti pubblici

2) effettuare una panoramica globale sull'attuazione delle politiche in materia di appalti pubblici sostenibili. La proposta di direttiva, in merito

alla tematica degli appalti pubblici sostenibili, si riferisce in particolare a procedure che tengono conto di considerazioni relative all'inclusione sociale (ad es. accessibilità per le persone con disabilità), a quelle che favoriscono l'innovazione, o ancora alla protezione dell'ambiente. In merito a quest'ultimo aspetto l'Autorità rileva dal 2010, tramite un'apposita procedura informatica, alcune informazioni sulle procedure di affidamento che rispettano i parametri definiti dal *Green Public Procurement* (GPP), mentre il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare stabilisce annualmente le categorie merceologiche soggette a questo tipo di rilevazione (nel 2010 si trattava solo di carta e ammendanti; nel 2011 la rilevazione è stata invece ampliata a arredi, prodotti tessili, PC portatili, PC da tavolo, stampanti, apparecchiature multifunzione, fotocopiatrici, illuminazione pubblica). Per gli appalti relativi a tali settori, affidati dai Comuni e dagli enti pubblici territoriali con più di 15.000 abitanti nel rispetto di uno o più criteri premianti tipici di ogni categoria merceologica, sono stati rilevati l'importo della spesa, la quantità, l'oggetto dell'acquisto ed i relativi criteri premianti. Al fine di fornire una panoramica sulla situazione attuale, si riportano i seguenti dati: nel 2011 gli appalti affidati nel rispetto dei parametri del GPP sono stati oltre 3500, a fronte di quelli rilevati nel 2010 che ammontavano a circa 250;

L'interesse comunitario sulle politiche riguardanti gli appalti sostenibili

3) fornire informazioni sul monitoraggio e sul seguito di violazioni delle norme degli appalti che incidono sul bilancio dell'Unione Europea (solo per i settori ordinari). Alcune di queste informazioni sono già disponibili in quanto raccolte dall'Osservatorio con il sistema di rilevazione dati. In particolare è possibile analizzare la situazione degli appalti di importo superiore a 150.000 euro che sono giunti almeno all'aggiudicazione, che ammontano a 590, per un totale di oltre un miliardo di euro di finanziamento europeo. La tipologia più ricorrente, sia in termini di numerosità che di importo, è quella dei lavori mentre gli appalti di servizi e forniture beneficiano in misura di gran lunga inferiore di finanziamenti di fonte comunitaria.

Monitoraggio sulle violazioni delle norme sugli appalti

Tabella 1 – Appalti con finanziamenti europei per tipologia contrattuale

Tipo Contratto	Numero	Importo finanziamento
Lavori	444	862.980.121
Servizi	73	90.357.159
Forniture	73	82.708.223
Totale	590	1.036.045.503

Proposta comunitaria di Relazione Annuale di *focus* su contratti sopra soglia

4) fornire, per tutti i contratti sopra soglia comunitaria, che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui settori ordinari, una serie di dati, comprensivi delle motivazioni del ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. L'Autorità già provvede a relazionare in merito ogni anno al Governo ed al Parlamento;
5) per tutti gli altri appalti, anche sotto soglia, la proposta di direttiva richiede il numero e il valore degli appalti aggiudicati suddiviso per ciascun tipo di Amministrazione. L'Autorità, in virtù della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, dispone dei dati in questione rilevati, come detto in precedenza.

1.3 Il problema dei ritardati pagamenti

Strettamente collegata sia alle problematiche di crescita del sistema produttivo che al tema della *spending review* è anche l'annosa questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione verso i fornitori ed i conseguenti gravi danni al sistema delle imprese.

Il tema del ritardo nei pagamenti da parte della pubbliche amministrazioni alle imprese fornitrici di beni e servizi, infatti, ha assunto un ruolo cruciale nella discussione sulle leve da utilizzare per riavviare una fase di crescita della nostra economia. I ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni determinano rilevanti effetti negativi sull'equilibrio finanziario delle imprese e sul grado di concorrenza nel mercato, effetti peraltro rafforzati in un momento di marcato rallentamento del ciclo economico quale quello attuale. In particolare, le imprese che stipulano contratti con le pubbliche amministrazioni sono sottoposte ad un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere

per far fronte ai ritardati pagamenti, che peraltro si ripercuotono nel processo di determinazione dei prezzi offerti in sede di gara pubblica, in quanto questi ultimi devono incorporare la "quota finanziaria" insita in un contratto con la Pubblica Amministrazione, tanto più elevata quanto minore è la "reputazione" della Stazione Appaltante in termini di "puntualità" nei pagamenti. Inoltre, tali oneri aggiuntivi risultano mediamente meno sostenibili dalle piccole e medie imprese, con la conseguenza che il mercato degli appalti finisce con il privilegiare le grandi imprese, rischiando così di far uscire definitivamente le prime dal mercato.

La problematica dei ritardati pagamenti è quindi particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che peraltro risentono in maniera grave della mancanza di liquidità. Tutto ciò compromette la competitività del sistema e genera un potenziale effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, influisce sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni della concorrenza.

Ritardati pagamenti. Rischi connessi alle PMI

Il problema, di dimensioni notevoli, riguarda la generalità delle amministrazioni pubbliche, si concentra in particolare nel settore sanitario e vede l'Italia, nel contesto europeo, tra le nazioni con maggior ritardo nei pagamenti.

Il fenomeno presenta un forte grado di indeterminatezza: le stime, effettuate da molte associazioni di fornitori, presentano valori tra loro molto divergenti.

Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, sono riconducibili a due ordini di fattori: la carenza di liquidità e la difficoltà di gestire il ciclo passivo. La prima ragione è spesso l'unica ad essere considerata poiché negli ultimi quindici anni, a partire dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che hanno condizionato significativamente la possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono

Cause del ritardo nei pagamenti: carenza di liquidità e difficoltà di gestione del ciclo passivo

dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dai limiti posti all'indebitamento degli enti territoriali; dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sugli impegni e sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio, ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

L'altra ragione, in molti casi preponderante, alla base del ritardo di pagamento riguarda la scarsa capacità di gestire il ciclo passivo da parte degli enti pubblici. Si tratta di una difficoltà strutturale, che presenta forti elementi di criticità. La difficoltà di gestione del ciclo passivo da parte degli enti pubblici dipende da molti fattori: dalla difficoltà di affiancare sistemi di contabilità economica a sistemi di contabilità finanziaria, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica la programmazione dei fabbisogni, degli ordini, dei controlli delle forniture e della fatturazione. Se non si affrontano questi problemi, per grande parte di natura organizzativa, la questione del ritardo dei pagamenti sarà di difficile soluzione.

L'adeguata capacità delle Amministrazioni nella gestione non solo del ciclo dei pagamenti ma di tutto il processo di un appalto si ricollega alla necessità di una sorta di "mappatura" delle Amministrazioni Pubbliche. In un momento di forti vincoli finanziari è fondamentale la reputazione non solo degli operatori economici ma anche delle stesse Amministrazioni Pubbliche. La soluzione, anche solo parziale, dei ritardati pagamenti andrebbe a vantaggio della PA nella sua interezza per i possibili risparmi legati a prezzi di acquisto più favorevoli ma andrebbe a vantaggio dell'intero sistema economico attraverso il rilancio degli investimenti spesso penalizzati proprio per effetto di carente liquidità.

Come è stato di recente osservato, la riorganizzazione del ciclo passivo rappresenterebbe quindi un valido strumento per avviare una azione di *spending review*, che non può essere ridotta al sommario e riassuntivo esame dei dati di bilancio, ma deve entrare nel cuore delle procedure amministrative e contabili, per individuare inappropriatezze ed inefficienze. Si potrebbe iniziare dalla ricognizione dei flussi delle aziende sanitarie, dove si concentra la parte preponderante dei ritardati pagamenti, mettendo a fuoco il processo di liquidazione della spesa: mappatura dei centri, dematerializzazione, tracciatura dei flussi, identificazione dei processi di cessione, integrazione dei flussi tra fornitori, cessionari ed aziende sanitarie; centralizzazione del contenzioso e dei processi di pagamento.

1.4 Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti pubblici

Di seguito sono riportate le analisi della domanda dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. In relazione alle diverse finalità di raccolta di dati, l'analisi è riportata con riferimento agli appalti fino a 40 mila euro, di importo tra 40 mila e 150 mila euro e quelli d'importo superiore a 150 mila euro. Infatti l'art. 7 del codice dei contratti prevede il monitoraggio degli importi superiori a 150 mila euro. Il comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 aprile 2008 ha esteso il monitoraggio anche degli appalti di importo superiore a quello per cui è possibile l'affidamento diretto in economia (i.e. da 20 mila, ora 40 mila, sino a 150 mila euro per servizi e forniture e da 40 mila a 150 mila per lavori pubblici), per l'espletamento dell'attività di vigilanza. Infine, la legge 136/2010 riguardante la tracciabilità dei flussi finanziari dei contratti pubblici, ha stabilito l'assegnazione da parte dell'Autorità del codice identificativo gara (CIG) per tutti gli appalti di qualunque importo. In relazione a ciò è possibile effettuare una rappresentazione della domanda degli appalti pubblici per le diverse classi d'importo.

1.4.1 La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture sino a 40 mila euro

Come già detto, la legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari ha consentito all'Autorità di effettuare il monitoraggio di tutti gli appalti anche di quelli d'importo limitato. La tabella sottostante evidenzia che gli appalti in questa fascia d'importo sono numericamente elevati rispetto alle altre fasce come è possibile verificare nei paragrafi successivi; discorso inverso vale per l'importo complessivo. In altre parole, a fronte di una numerosità elevata, l'incidenza in termini d'importo su tutti gli appalti è appena del 5%.

Tabella 2 - Affidamenti di importo fino a 40.000 €

CONTRATTO	NUMERO	IMPORTO
LAVORI	83.763	673.174.536
SERVIZI	470.665	2.276.945.463
FORNITURE	682.434	2.346.297.430
Totale	**1.236.862**	**5.296.417.429**

Altra considerazione che può desumersi dalla tabella è che la pubblica amministrazione è impegnata nell'espletamento di un numero elevato di appalti di importo modesto con notevole dispendio di risorse umane ed economiche. Da ciò ne deriva una esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica con l'accorpamento degli appalti ed il ricorso alle centrali di committenza.

1.4.2 La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture di importo compreso tra 40.000 € e 150.000 euro[3]

Nell'anno 2011 la rilevazione degli appalti di importo inferiore ai 150.000 euro ha subito delle importanti modifiche, in un'ottica di uniformità rispetto alla categoria degli appalti di importo superiore ai 150.000. Innanzi tutto, la rilevazione che fino ad allora aveva interessato esclusivamente i contratti di lavori è stata estesa ai contratti di servizi e forniture; viene esteso, poi, l'obbligo di contribuzione all'Autorità anche a tale tipologia di contratti; inoltre, la raccolta dei dati è stata inserita all'interno del

[3] I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A1

medesimo sistema di rilevazione già utilizzato per gli appalti di importo superiore alla soglia dei 150.000 euro. Sebbene le informazioni richieste siano semplificate rispetto ai contratti di importo superiore, l'implementazione del sistema di rilevazione ha condotto ad un allineamento nelle comunicazioni relative all'intero mercato degli appalti.

Nel 2011 sono state perfezionate n. 128.122 procedure per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore ai 150.000 euro, per un ammontare complessivo pari a 8,3 miliardi di euro[4]. Tra queste l'84,7% riguarda i settori ordinari ed il 15,3% i settori speciali.

Analisi della domanda di contratti pubblici di importo inferiore a 150.000 € per tipologia di contratti e per settore

Come mostra la tabella 3, la domanda complessiva è rappresentata prevalentemente da forniture (43,5%) e servizi (39,2%), mentre ai contratti di lavori, che rappresentano il 17,3% della domanda, corrisponde il maggior importo medio per contratto (pari a 84.554 euro, contro i poco più che 60.000 euro di servizi e forniture).

Tabella 3 - Distribuzione della domanda per tipo di contratto e per settore dell'appalto – dati 2011

settore	tipo contratto	numero	% numero	importo complessivo	% importo	importo medio
Ordinario	Lavori	19.805	18,3	1.672.527.380	23,8	84.450
	Servizi	40.405	37,4	2.492.867.347	35,5	61.697
	Forniture	47.863	44,3	2.861.112.730	40,7	59.777
	Totale	108.073	100,0	7.026.507.458	100,0	65.016
Speciale	Lavori	2.338	11,7	199.741.944	15,2	85.433
	Servizi	9.871	49,2	623.728.198	47,6	63.188
	Forniture	7.840	39,1	487.105.819	37,2	62.131
	Totale	20.049	100,0	1.310.575.960	100,0	65.369
Totale	Lavori	22.143	17,3	1.872.269.324	22,5	84.554
	Servizi	50.276	39,2	3.116.595.545	37,4	61.990
	Forniture	55.703	43,5	3.348.218.549	40,1	60.108
	Totale	128.122	100,0	8.337.083.418	100,0	65.071

Se il risultato sull'importo medio è pressoché confermato sia nel caso che si tratti di procedure attivate nei settori speciali che in quelli ordinari, alcune distinzioni emergono nell'analisi sulla ripartizione del mercato. Infatti, nell'ambito dei settori speciali la domanda è rappresentata prevalentemente da servizi con il 49,2% e soltanto per l'11,7% da lavori; nel

[4] Le analisi riguardano la totalità delle procedure di gara attivate nell'anno 2011 relative a contratti di importo superiore ai 40.000 euro (per servizi e forniture, superiori a 20.000 euro, limitatamente al periodo 1 gennaio 2011- 12 luglio 2011) che siano state perfezionate nel sistema di acquisizione del CIG.

caso di settori ordinari, i contratti di lavori costituiscono invece il 18,3% delle gare avviate a fronte di un 37,4% dei servizi.

Ulteriori differenze nella distribuzione del fenomeno si osservano da un'analisi per tipo di contratto e tipologia di stazione appaltante (vedi Tabelle in Appendice A1)

Le procedure per l'affidamento di lavori vengono realizzate per oltre il 60% da enti territoriali. Prevalgono, infatti, i Comuni con una quota del 50,8% e le Amministrazioni provinciali con il 9,4% per un importo complessivo di 1,2 miliardi di euro.

Seppur con una quota nettamente inferiore rispetto ai lavori (pari al 27,5%), i Comuni restano i principali committenti anche per i contratti di servizi, seguiti dalle aziende del servizio sanitario nazionale con una domanda pari al 11% ed amministrazioni centrali dello Stato con il 7,7%.

Nel settore delle forniture, invece, le aziende del servizio sanitario nazionale costituiscono il maggior peso sia per numero di procedure attivate (46,8%) che per importo (1,6 miliardi e pari al 46,5%). Il 10,8% delle procedure è avviato dalle Centrali di committenza, seguite dai Comuni con l'8,5%.

Analisi della domanda per procedura di scelta del contraente

L'analisi per procedura di scelta del contraente (Grafico 1) evidenzia come nel caso di contratti di lavori prevalgano le procedure negoziate (44,6% procedura negoziata senza pubblicazione del bando e 29,4% procedura negoziata con pubblicazione del bando). Nel caso, invece, di contratti di servizi e forniture si osservano frequenze piuttosto elevate anche per il ricorso all'affidamento diretto: per i servizi tale procedura rappresenta il 27% (quota pari a quella di entrambe le procedure negoziate) mentre per le forniture è pari al 21,6%. Infine, per le forniture si osserva un ricorso più frequente rispetto alle altre tipologie di contratto alla procedura aperta (pari al 20%). Un'analisi disaggregata per settore d'appalto (vedi Tabelle in Appendice A1) evidenzia come il ricorso alla procedura aperta riguardi quasi esclusivamente i settori ordinari.

Analisi della domanda su base territoriale

La distribuzione per competenza territoriale delle stazioni appaltanti (Tabella 4) mostra che la prevalenza delle procedure è stata attivata da amministrazioni centrali di interesse nazionale (18,7%, per un valore pari a

1,6 miliardi di euro). Il 15,5% delle procedure di gara è stato avviato da stazioni appaltanti di competenza della Regione Lombardia per un valore pari a 1,2 miliardi di euro mentre a seguire Emilia Romagna, Piemonte e Veneto con il 7% dei bandi di gara perfezionati.

Grafico 1 – Distribuzione della domanda per tipo di contratto e per procedura di scelta del contraente – dati 2011

La tabella 4 riporta, infine, un confronto sul valore medio di spesa per abitante e sul numero medio di appalti per abitante, calcolati anch'essi esclusivamente sui contratti di competenza regionale. I risultati mostrano che i valori più elevati di spesa media per abitante sono da attribuire alla Valle d'Aosta, alla Provincia autonoma di Trento e alla Provincia autonoma di Bolzano, con valori pari rispettivamente a 540 euro per la prima, 330 euro per la seconda e 323 euro per la terza (ben al di sopra del valore nazionale di 138 euro). Segue il Friuli Venezia Giulia, con 187 euro. Sebbene le suddette regioni siano tutte caratterizzate da una ridotta dimensione demografica, è interessante evidenziare che si tratta di regioni a statuto speciale e che la spesa evidenziata per tali regioni risulta nettamente

superiore a quella stanziata da regioni della stessa dimensione demografica.

Tabella 4 – Procedure per l'affidamento di contratti nei settori ordinari e speciali per competenza territoriale – dati 2011

Competenza territoriale	numero	% numero	importo	% importo	importo medio	valore medio per abitante	numero di contratti per 1.000 abitanti
PIEMONTE	9.175	7,2	591.357.679	7,1	64.453	133	2
VALLE D'AOSTA	984	0,8	69.276.468	0,8	70.403	540	8
LOMBARDIA	19.856	15,5	1.213.920.634	14,6	61.136	122	2
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2.895	2,3	171.076.706	2,1	59.094	323	5
VENETO	9.041	7,1	605.826.562	7,3	67.009	123	2
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.368	2,6	230.961.046	2,8	68.575	187	3
LIGURIA	3.757	2,9	240.160.595	2,9	63.924	149	2
EMILIA ROMAGNA	9.356	7,3	589.351.822	7,1	62.992	133	2
TOSCANA	7.397	5,8	492.192.680	5,9	66.539	131	2
UMBRIA	1.120	0,9	74.721.761	0,9	66.716	82	1
MARCHE	3.015	2,4	182.968.298	2,2	60.686	117	2
LAZIO	7.747	6,0	558.843.871	6,7	72.137	98	1
ABRUZZO	2.089	1,6	140.175.722	1,7	67.102	104	2
MOLISE	382	0,3	25.313.737	0,3	66.266	79	1
CAMPANIA	4.406	3,4	301.861.434	3,6	68.511	52	1
PUGLIA	4.308	3,4	289.691.873	3,5	67.245	71	1
BASILICATA	1.105	0,9	74.164.217	0,9	67.117	126	2
CALABRIA	1.961	1,5	143.765.425	1,7	73.312	71	1
SICILIA	5.574	4,4	346.931.518	4,2	62.241	69	1
SARDEGNA	3.798	3,0	246.319.506	3,0	64.855	147	2
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	2.409	1,9	167.399.487	2,0	69.489	330	5
AMBITO NAZIONALE	23.993	18,7	1.553.561.152	18,6	64.751		
NC	386	0,3	27.241.225	0,3	70.573		
TOTALE	128.122	100,0	8.337.083.418	100,0	65.071	138	2

1.4.3 La domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro[5]

Analisi della domanda di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 €

Nel corso del 2011 le stazioni appaltanti hanno attivato una domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, pari a 92 miliardi di euro (59.927 procedure perfezionate[6]). In termini di numerosità di procedure l'80,5% della domanda ha interessato i *settori ordinari* e il 19,5% i *settori speciali* (tabella 4).

Nella tabella 5, oltre ai dati complessivi sulla domanda (numero di procedure attivate, importo complessivo e importo medio da affidare), sono riportati i dati disaggregati per tipo di contratto e per settore, *ordinario* o *speciale*, dell'appalto da affidare.

Analisi della domanda per tipologia contrattuale e per settore

Tabella 5 - Distribuzione del numero di procedure di affidamento di contratti pubblici, dell'importo complessivo e dell'importo medio per settore e per tipo di contratto - dati 2011

Settore	Tipo di contratto	Numero procedure perfezionate	Importo complessivo	Importo medio
Settore Ordinario	Lavori	18.441	21.202.945.008	1.149.772
	Servizi	15.506	26.434.937.550	1.704.820
	Forniture	14.336	16.815.984.453	1.172.990
	Totale	**48.283**	**64.453.867.010**	**1.334.918**
Settore Speciale	Lavori	3.565	7.552.117.203	2.118.406
	Servizi	4.945	11.757.544.239	2.377.663
	Forniture	3.134	8.247.814.784	2.631.721
	Totale	**11.644**	**27.557.476.226**	**2.366.667**
Totale	Lavori	22.006	28.755.062.211	1.306.692
	Servizi	20.451	38.192.481.789	1.867.512
	Forniture	17.470	25.063.799.236	1.434.677
	Totale	**59.927**	**92.011.343.236**	**1.535.390**

Considerando il numero delle procedure attivate nel 2011, la parte preponderante della domanda delle stazioni appaltanti riguarda i lavori (36,7% del totale delle procedure) mentre se si considera il peso economico,

[5] I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A2

[6] I dati si riferiscono alle procedure di affidamento di importo a base di gara superiore a 150.000 euro che sono state perfezionate sul sito dell'Osservatorio entro marzo 2012. In altre parole, rientrano nell'analisi tutte le procedure per le quali è stato pubblicato, nel 2011, un bando (nel caso di procedure aperte) o per le quali è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando).

sono i servizi a rappresentare la quota di mercato per la quale la domanda di contratti pubblici risulta più accentuata (41,5% dell'importo complessivo da appaltare).

A livello di importo medio delle procedure da appaltare i settori speciali sono caratterizzati da contratti di importo più elevato (2,3 milioni di euro dei settori speciali contro 1,3 milioni di euro dei settori ordinari). L'analisi per classe di importo (grafico 2) evidenzia che la quasi totalità delle procedure perfezionate (95,5% del totale) per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture è di importo compreso tra 150.000 e 5 milioni di euro. Tali procedure rappresentano, in valore, il 40,1% dell'importo complessivo da appaltare. Il confronto della struttura della domanda tra i settori speciali ed i settori ordinari evidenzia come il 44,5% del valore complessivo dei settori ordinari sia relativo a procedure di importo compreso tra 150.000 e 5.000.000 di euro mentre per i settori speciali il 43,3% del valore riguardi procedure di importo superiore a 25 milioni di euro. In sostanza i settori ordinari sarebbero caratterizzati da una maggiore incidenza dei contratti di appalto di valore modesto mentre i settori speciali da contratti di valore più elevato.

Analisi della domanda dei contratti pubblici superiori a 150.000 per classe di importo

Grafico 2– Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate e importo da affidare) – valori totali e per settore – dati 2011

I grafici 3 e 4 mettono a confronto, a prescindere dal settore ordinario o speciale, la distribuzione della domanda (numero di procedure attivate e

importo da affidare) per classe di importo nelle tre tipologie di contratto considerate facendo emergere alcune differenze tra i tre diversi mercati.

Grafico 3 - Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare - dati 2011

Grafico 4 - Distribuzione della domanda (importo da appaltare) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare - dati 2011

Si può osservare che se si considera il numero delle procedure attivate (grafico 3), la struttura della domanda per classe di importo è sostanzialmente analoga, a parte lievi differenze, per le tre tipologie di contratto e risulta concentrata per oltre il 90% in appalti di importo compreso tra 150.000 e 5 milioni di euro (nel caso di appalti di lavori, questa percentuale supera il 97%). Considerando, invece, il valore delle procedure attivate, è peculiare come per gli appalti nel settore dei lavori l'ammontare

complessivo dei contratti di importo compreso tra 5 milioni e 25 milioni di euro rappresenti solo il 16,8% del totale.

Analisi della domanda di appalti pubblici per procedura di scelta del contraente e per tipologia contrattuale

L'analisi dei dati disaggregata per procedura di scelta del contraente e per tipologia di contratto (grafico 5) mostra come, soprattutto per i lavori, la quota di affidamenti attraverso procedure aperte sia solo del 31,7% (la stessa quota era nel 2010 pari al 36,8%). Si conferma, peraltro, per i lavori e per i servizi, una netta prevalenza delle procedure negoziate (in particolare quelle senza previa pubblicazione di un bando) mentre per le forniture la quota maggiore di contratti è affidata tramite procedure aperte. Tuttavia nel confronto degli appalti di fornitura tra 2010 e 2011, la percentuale di contratti con procedure aperte nel 2011 è diminuita (questa percentuale era del 49,5% nel 2010 mentre nel 2011 è stata del 43%)[7].

Grafico 5 - Distribuzione della domanda (numero di procedure attivate) per tipo di contratto da affidare e per procedura di scelta del contraente - dati 2011

Dalla lettura del grafico 6 si vede chiaramente come alcuni interventi normativi sugli appalti di lavori, iniziati con la legge 201/2008 e proseguiti con la legge 206/2011, hanno inciso fortemente sulle scelte delle stazioni

[7] Tra le altre procedure sono state classificati anche i cottimi fiduciari e gli affidamenti diretti non potendoli distinguere tra procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando.

appaltanti di preferire con sempre maggior frequenza le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando. E' proprio a partire dal 2009, infatti, che il numero di procedure aperte si è notevolmente ridimensionato mentre si è avuta una accelerazione delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando[8]. Queste ultime sono state quelle nettamente più utilizzate nel 2011, rispetto a tutte le altre procedure.

Grafico 6 - Numero % delle procedure negli appalti pubblici di lavori - anni 2008/2011

1.4.4 L'offerta potenziale dei lavori pubblici

L'attuale sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici[9] prevede l' obbligatorietà della qualificazione 'per chiunque esegua i lavori pubblici affidati dalle stazioni appaltanti di importo superiore a 150.000 euro' (art. 60, comma 2, D.P.R. 207/2010). L'attestazione di qualificazione, rilasciata dalle SOA alle imprese richiedenti in base alle procedure previste

[8] L'intervento normativo del 2008 e quello del 2011 hanno riguardato le procedure di cui all'art. 57 del Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, nel grafico 6 le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando si riferiscono sia a quelle dell'art. 57 che a quelle dell'art. 221 del D. lgs 163/2006.

[9] Il sistema di qualificazione dei lavori pubblici è stato istituito con il DPR 34/2000, 'Regolamento recante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici ai sensi dell'art. 8 della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni'. La disciplina sulla qualificazione è recentemente confluita, con alcune modifiche e integrazioni, nel DPR 207/2010 'Regolamento di esecuzione e di attuazione del d.lgs. 163/2006.

dal Titolo III del D.P.R. 207/2010, costituisce 'condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento dei lavori pubblici' (art. 60, comma 3, D.P.R. 207/2010).

Gli attestati di qualificazione rilasciati dalle SOA alle imprese e trasmessi all'AVCP ai sensi dell'art. 70, comma 6 del D.P.R. citato, contengono numerose informazioni (codice fiscale dell'impresa, sede legale, date di rilascio e validità dell'attestato, categorie di qualificazione, classifiche, ecc.) utili per un'analisi statistica delle caratteristiche del sistema delle imprese qualificate e della sua evoluzione nel corso del tempo. Tali analisi consentono, infatti, di focalizzare l'attenzione sul lato dell'offerta del mercato degli appalti pubblici di lavori fornendo, congiuntamente ai dati riguardanti la domanda (paragrafo 1.4) e quelli sulle aggiudicazioni (paragrafo 1.5) di lavori, una visione d'insieme di questo settore.

Le SOA ed il mercato dei servizi di attestazione

Nel corso dell'ultimo quinquennio (periodo 2007-2011) il numero delle imprese qualificate al 31/12 di ciascun anno, è passato da 34.146 unità a 39.072.[10]

Il *grafico 7* mostra l'andamento del numero delle imprese qualificate, in base a quanto desumibile dalla banca dati degli attestati di qualificazione disponibile presso l'Osservatorio.[11]

Grafico 7 – Numero di imprese qualificate al 31/12 – anni 2007-2011

[10] Il numero delle imprese qualificate al 31/12 di ciascun anno coincide con il numero degli attestati emessi dalle SOA e validi alla data di riferimento indicata, con l'eccezione del periodo transitorio di cui all'art. 357 del DPR 207/2010 durante il quale una stessa impresa qualificata può, in effetti, avere più di un attestato valido per differenti categorie di qualificazione.

[11] I dati sono consolidati a febbraio 2011 sulla base degli attestati trasmessi dalle SOA all'Osservatorio dell'AVCP.

Il tasso di crescita delle imprese qualificate è risultato pari al 14,4% se si considera l'intero periodo 2007 - 2011 e pari al 3% tra il 2010 e il 2011. Il ritmo di crescita delle imprese qualificate è rallentato tra il 2009 e il 2011 passando dal 4,7% al 3% *(grafico 8)*

Grafico 8 – Tassi di crescita annui del numero delle imprese qualificate-anni 2007-2011

Come già osservato, il numero delle imprese qualificate al 31 dicembre 2011 è risultato pari a 39.072 per un corrispondente numero di 108.373 categorie di qualificazione (2,8 categorie ad impresa).

Il sistema di qualificazione è ormai in essere da oltre dieci anni e, nonostante le recenti innovazioni introdotte con il D.P.R. 207/2010 che riguardano, in particolare, l'introduzione di nuove categorie e classifiche di qualificazione e la revisione di quelle esistenti, presenta ormai caratteristiche ben consolidate nel tempo.

A supporto delle analisi presentate nel seguito, sono disponibili nell'*Appendice A3* delle tabelle di dettaglio contenenti tutti i dati elaborati *(tabelle da 1 a 8)*.

Il *grafico 9* riporta la distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione secondo la forma giuridica dell'impresa attestata.

Grafico 9 – Distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione per forma giuridica – dati 2011

Analisi delle Imprese per forma giuridica

L'analisi (si veda anche la *tabella 1* dell'*Appendice A3*) mostra un peso di circa il 65% delle società di capitali rispetto alle altre forme giuridiche. In prevalenza, le società di capitali sono organizzate come società a responsabilità limitata (59,3% del totale) ma anche il peso delle società per azioni non è irrilevante (5,1% del totale generale). Le società di capitali sono, nel loro insieme, qualificate per un numero medio di tre categorie ad impresa, valore superiore alla media generale (2,8).

Le società di persone e le ditte individuali rappresentano congiuntamente una fetta di circa il 30% del sistema di qualificazione mentre il restante 4% è costituito dalle società cooperative e dai consorzi. Dal punto di vista del numero di categorie ad impresa, le società cooperative e i consorzi rappresentano le fattispecie giuridiche con il migliore indicatore medio (4,7 categorie ad impresa).

La *tabella 6*, riportata anche in Appendice, contiene i dati elaborati in base alla regione in cui è localizzata l'impresa qualificata. Gli indicatori forniti sono il numero di imprese qualificate (valori assoluti e percentuali), il numero delle categorie di qualificazione (valori assoluti e percentuali) ed il numero medio di categorie ad impresa.

Tabella 6 – Distribuzione delle imprese, delle categorie di qualificazione, del numero medio di categorie ad impresa per forma giuridica – dati 2011

Regione	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Piemonte	2.157	5,5	6.279	5,8	2,9
Valle d'Aosta	217	0,6	750	0,7	3,5
Lombardia	5.160	13,2	12.791	11,8	2,5
Trento	774	2,0	1.857	1,7	2,4
Bolzano	736	1,9	1.421	1,3	1,9
Veneto	3.453	8,8	8.372	7,7	2,4
Friuli V. G.	847	2,2	2.504	2,3	3,0
Liguria	735	1,9	2.201	2,0	3,0
Emilia Romagna	2.028	5,2	5.890	5,4	2,9
Toscana	1.769	4,5	4.491	4,1	2,5
Umbria	747	1,9	1.736	1,6	2,3
Marche	973	2,5	2.478	2,3	2,5
Lazio	4.299	11,0	12.938	11,9	3,0
Abruzzo	1.196	3,1	3.340	3,1	2,8
Molise	296	0,8	1.024	0,9	3,5
Campania	5.130	13,1	15.226	14,0	3,0
Puglia	2.474	6,3	5.962	5,5	2,4
Basilicata	830	2,1	2.651	2,4	3,2
Calabria	1.528	3,9	4.484	4,1	2,9
Sicilia	2.853	7,3	9.572	8,8	3,4
Sardegna	834	2,1	2.233	2,1	2,7
Estero	36	0,1	173	0,2	4,8
Totale	**39.072**	**100,0**	**108.373**	**100,0**	**2,8**

Analisi delle Imprese per area territoriale

L'analisi per regione mostra una concentrazione piuttosto rilevante delle imprese qualificate e delle categorie di qualificazione in tre regioni, una del Nord, la Lombardia (13,2% delle imprese qualificate e 11,8% delle categorie), una del Centro, il Lazio (11% delle imprese qualificate e 11,9% delle categorie) e una del Sud, la Campania (13,1% delle imprese e 14% delle categorie). Le imprese del Lazio e della Campania presentano un numero medio di tre categorie di qualificazione ad impresa, valore superiore alla media nazionale. Il valore più accentuato di questo indicatore si registra, comunque, in Valle d'Aosta (3,5), Molise (3,5), Sicilia (3,4) e Basilicata (3,2).

Un ulteriore approfondimento condotto dall'Osservatorio circa le caratteristiche del sistema di qualificazione ha riguardato la capacità delle imprese di diversificare le tipologie di lavorazioni da eseguire. Come già osservato attraverso i dati presentati in questo paragrafo, il numero di categorie ad impresa è mediamente pari a 2,8 ma questo indicatore assume valori molto differenziati in base alla forma giuridica dell'impresa attestata e alla sua localizzazione. La distribuzione delle imprese per numero di

Analisi delle imprese per numero di categorie di qualificazione possedute

categorie di qualificazione (*tabella 3* dell'*Appendice A3*) conferma che il settore delle imprese qualificate è molto specializzato su poche categorie di lavorazioni; il 75% delle imprese possiede al massimo tre categorie di qualificazione. Questo aspetto riguardante la forte specializzazione delle imprese su un numero limitato di lavorazioni caratterizza il sistema delle imprese qualificate ormai da diversi anni senza mostrare segni di evoluzione verso una maggiore capacità di diversificazione della propria attività da parte delle imprese esecutrici di lavori pubblici.

Il *grafico 10* riporta sull'asse delle ascisse il numero di categorie di qualificazione e sull'asse delle ordinate la percentuale di imprese e mostra in maniera molto evidente il fenomeno appena descritto.

Grafico 10 – Percentuale di imprese qualificate al variare del numero di categorie di qualificazione– dati 2011

La distribuzione per classifica massima di qualificazione (*tabella 4* dell'*Appendice A3*) risente di alcune innovazioni al sistema di qualificazione introdotte con il DPR 207/2010.

L'art. 61, comma 4 del DPR 207/2010, infatti, oltre a revisionare gli importi delle otto classifiche di qualificazione già previste dal DPR 34/2000 ha, altresì, introdotto due nuove classifiche, la III-bis per appalti da 1.033.000 euro a 1.500.000 euro e la IV-bis per appalti da 2.582.000 euro a 3.500.000 euro. Come risulta evidente dai dati, il numero delle imprese qualificate in base a queste nuove classifiche è ancora del tutto marginale rispetto alle altre classifiche.

Analisi delle imprese per classifica posseduta

Dai dati disponibili emerge che il 60% delle imprese sono qualificate al massimo per importi che rientrano nella terza classifica. La percentuale delle imprese qualificate aumenta tra la prima e la seconda classifica per poi diminuire progressivamente dalla terza alla settima e tornare ad aumentare nell'ultima classifica. Inoltre, il numero medio di categorie ad impresa tende ad aumentare con il crescere della classifica massima di iscrizione, come evidenziato dai dati del *grafico 11*, e denota una maggiore capacità di diversificare le lavorazioni da parte delle imprese che si qualificano per importi più alti. Nell'analisi mostrata nel *grafico 11* non sono evidenziate le nuove classifiche III-bis e IV-bis in quanto per tali classifiche non si dispone ancora di dati sufficienti per un uso statistico degli stessi.

Grafico 11 – Numero medio di categorie di qualificazione ad impresa per classifica massima

Le *tabelle 5* (valori assoluti) e *6* (valori percentuali) dell'*Appendice A3* riportano i dati sulle categorie di qualificazione disaggregati in base a due variabili di analisi, la categoria di opera e la classifica di qualificazione. Le categorie di lavorazioni per le quali le imprese si qualificano con maggiore frequenza sono la OG1 – Edifici civili e industriali (20% del totale), la OG3 – Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane (13,4% del totale), la OG6 – Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione (9,5% del totale) e la OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi (5,1% del totale). Dai dati percentuali della *tabella 6* emerge una sostanziale dispersione delle categorie di qualificazione delle imprese tra le diverse tipologie di lavorazione e soglie di qualificazione. Si

registra una concentrazione di qualche rilievo solo nei limitati casi della categoria OG1 per le classifiche II (6% delle iscrizioni rispetto al totale generale), III (4% del totale) e IV (3,5% del totale), della categoria OG3 per le classifiche II (3,6%) e III (3,3%) e della categoria OG6 per la classifica II (2,6%).

Analisi delle categorie di qualificazione su base territoriale

Dall'analisi dei dati per categoria di lavorazione e per area geografica *(tabella 7* dell'*Appendice A3)* emerge che circa il 49% delle categorie di qualificazione si concentra nelle regioni del Nord, il 40% nelle regioni del Sud e Isole e il 20% al Centro. In base ai valori percentuali contenuti nella *tabella 8* dell'*Appendice A3* le quote più rilevanti riguardano le categorie OG1 (8,9% nel Sud e Isole, 7,0% al Nord e 4% al Centro), OG3 (6,3% al Sud e Isole, 4,7% al Nord e 2,4% al Centro) e OG6 (4,2% al Sud e Isole e 3,5% al Nord).

1.5 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati

Di seguito si riporta l'analisi degli appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 € con riferimento anche alle varianti intervenute in corso d'opera.

1.5.1 Appalti aggiudicati con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro[12]

Le analisi sui contratti di appalto aggiudicati sono svolte sull'insieme delle informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio di competenza (in alcuni casi l'Osservatorio centrale, in altri i singoli Osservatori regionali/provinciali).

La tabella sottostante mette a confronto, per singolo Osservatorio regionale e per l'Osservatorio centrale, il numero di CIG acquisiti e quelli per i quali sarebbe stata necessaria la successiva comunicazione dell'aggiudicazione ai sensi dell'art.7, c.8, D.lgs. 163/2006 e del Comunicato del Presidente dell'Autorità di dicembre 2010.

La colonna delle percentuali di adempimento fornisce una indicazione dei dati attesi delle aggiudicazioni rispetto alle acquisizioni di CIG[13].

[12] I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.5

Tab. 7 - Comunicazione aggiudicazioni e richieste CIG perfezionate nel 2010 per Osservatorio di competenza - Appalti con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro

Osservatorio Regionale	Tipo Contratto	CIG perfezionati nel 2011 di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro	Aggiudicazioni del 2011 comunicate ed elaborate di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro	Stima percentuale adempimento
Piemonte	Forniture	1.291	352	27,3%
	Lavori	1.211	889	73,4%
	Servizi	1.237	504	40,7%
Valle d'Aosta	Forniture	128	34	26,6%
	Lavori	214	170	79,4%
	Servizi	151	55	36,4%
Lombardia	Forniture	1.959	345	17,6%
	Lavori	2.371	681	28,7%
	Servizi	2.710	395	14,6%
Trento	Forniture	187	35	18,7%
	Lavori	517	290	56,1%
	Servizi	275	66	24,0%
Veneto	Forniture	1.223	483	39,5%
	Lavori	1.494	1.015	67,9%
	Servizi	1.273	568	44,6%
Friuli	Forniture	649	297	45,8%
	Lavori	729	42	5,8%
	Servizi	478	103	21,5%
Liguria	Forniture	427	289	67,7%
	Lavori	453	318	70,2%
	Servizi	513	216	42,1%
Emilia	Forniture	819	97	11,8%
	Lavori	1.142	139	12,2%
	Servizi	1.215	107	8,8%
Toscana	Forniture	1.661	220	13,2%
	Lavori	1.177	629	53,4%
	Servizi	966	209	21,6%
Umbria	Forniture	117	74	63,2%
	Lavori	189	182	96,3%
	Servizi	158	108	68,4%
Marche	Forniture	312	163	52,2%
	Lavori	541	496	91,7%
	Servizi	285	172	60,4%
Lazio	Forniture	709	68	9,6%
	Lavori	1.759	474	26,9%
	Servizi	1.309	147	11,2%
Abruzzo	Forniture	547	116	21,2%
	Lavori	439	296	67,4%
	Servizi	228	86	37,7%
Molise	Forniture	16	11	68,8%
	Lavori	138	92	66,7%
	Servizi	35	19	54,3%
Campania	Forniture	572	49	8,6%
	Lavori	1.055	203	19,2%
	Servizi	989	71	7,2%
Puglia	Forniture	926	103	11,1%
	Lavori	1.023	469	45,8%
	Servizi	924	111	12,0%
Basilicata	Forniture	142	207	145,8%
	Lavori	278	47	16,9%
	Servizi	177	17	9,6%
Calabria	Forniture	297	63	21,2%
	Lavori	551	288	52,3%
	Servizi	217	45	20,7%
Sicilia	Forniture	847	545	64,3%
	Lavori	818	515	63,0%
	Servizi	593	216	36,4%
Sardegna	Forniture	502	340	67,7%
	Lavori	833	505	60,6%
	Servizi	556	261	46,9%
Bolzano	Forniture	242	65	26,9%
	Lavori	525	153	29,1%
	Servizi	252	31	12,3%
Centrale	Forniture	3.886	2.020	52,0%
	Lavori	4.386	2.708	61,7%
	Servizi	5.895	3.525	59,8%
Non Classificato	Forniture	11	1	9,1%
	Lavori	163	22	13,5%
	Servizi	15	0	0,0%
TOTALE	**Forniture**	**17.470**	**5.977**	**34,2%**
	Lavori	**22.006**	**10.623**	**48,3%**
	Servizi	**20.451**	**7.032**	**34,4%**

[13] In alcuni casi è possibile che la percentuale di adempimento sia superiore al 100% per via degli sfasamenti temporali tra la data di pubblicazione del bando di gara o quella delle lettere di invito e la data di comunicazione delle aggiudicazioni. In alcuni casi, infatti, si verifica che le aggiudicazioni comunicate nel 2010 non si riferiscano solo a CIG acquisiti nel 2010 ma anche a CIG acquisiti nell'anno precedente.

Dalla tabella si evince chiaramente che i dati comunicati sulle aggiudicazioni rappresentano meno del 50% di quelli relativi alla pubblicazione di un bando o all'invito in una procedura ristretta o negoziata. Si conferma, inoltre, una carenza di informazioni fortemente variabile sia se si considerano i flussi di dati per singolo Osservatorio regionale, sia quando si analizzano gli adempimenti per tipologia contrattuale. Le comunicazioni sulle aggiudicazioni di lavori sono molto più numerose di quelle relative ai contratti di servizi e forniture. Inoltre, per alcuni Osservatori regionali le comunicazioni per i contratti di servizi e forniture risultano essere davvero poco numerose se confrontate con la numerosità di CIG richiesti.

Per queste ragioni, le analisi e le elaborazioni presentate in questo e nei paragrafi successivi e nella tavole di appendice dedicate devono essere valutate con estrema cautela.

Con riferimento al 2011 sono stati elaborati, sia per i settori ordinari sia per quelli speciali, i dati relativi a 10.623 contratti di lavori, a 5.977 contratti di forniture e a 7.032 contratti di servizi per un importo complessivo di contratti aggiudicati pari a poco più di 29 mld di euro.

Aggiudicazione dei lavori

Limitatamente al settore dei lavori pubblici, il valore complessivo aggiudicato è risultato di 8,8 mld di euro per un importo medio a contratto di circa 833 mila euro. Poco meno dell'85% dei contratti aggiudicati presenta una base d'asta non superiore al milione di euro confermando come la maggior parte degli appalti di lavori sia strutturalmente di importo non elevato.

Dall'analisi dell'oggetto dell'appalto e della categoria prevalente (tabelle 2 e 3 in Appendice A.5)[14], la distribuzione dei contratti tra le diverse categorie considerate risulta consolidata da diversi anni. Circa un quarto dei contratti aggiudicati presenta come categoria prevalente la OG1 (edifici civili e industriali) mentre un altro 25% riguarda le strade, autostrade,

[14] I dati suddivisi per categoria d'opera e per categoria prevalente non sono del tutto confrontabili in quanto l'individuazione della categoria d'opera avviene attraverso l'analisi testuale dell'oggetto dell'appalto mentre quella della categoria prevalente avviene per mezzo delle categorie indicate nel bando di gara. Inoltre la disaggregazione per categoria prevalente è molto più numerosa di quella per categoria d'opera.

ponti, viadotti, ecc. (OG3). Le categorie prevalenti dei restanti contratti risultano fortemente frammentate tra le diverse voci di categorie generali e specializzate previste dal DPR 207/2010.

In maniera speculare a quanto detto per l'analisi della domanda, nelle aggiudicazioni di lavori il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando si conferma la procedura più utilizzata. In generale, se si sommano le procedure negoziate senza previa pubblicazione e con pubblicazione di un bando si arriva ad un peso percentuale maggiore del 47% rispetto a tutti gli appalti di lavori aggiudicati e comunicati.

L'importo medio di aggiudicazione per i contratti che utilizzano la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando è di poco superiore a 480.000 euro. Per le procedure maggiormente competitive, come quelle aperte, questo importo si attesta a quasi 980 mila euro.

Per più dell'87% dei contratti di lavori le stazioni appaltanti hanno utilizzato come criterio di aggiudicazione il massimo ribasso. L'importo medio di aggiudicazione dei contratti aggiudicati al massimo ribasso è pari, nel 2011, a 636.000 euro contro un importo medio superiore a 2,2 mln di euro dei contratti aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di lavori aggiudicati nel 2011 in base alla tipologia di lavoro ricalca sostanzialmente quella del 2010. Quasi tre quarti degli interventi di lavori aggiudicati sono relativi a lavori di costruzione e manutenzione (33% per le nuove costruzioni e 41,2% per i lavori di manutenzione).

A livello di distribuzione geografica degli interventi aggiudicati qualsiasi analisi deve tener conto della frammentarietà dei dati comunicati.

Inoltre, a differenza delle analisi svolte per la domanda, dove il dato raccolto si riferisce all'ambito di competenza territoriale della stazione appaltante, nel caso delle aggiudicazioni i dati sulla localizzazione si riferiscono all'area geografica in cui viene eseguito il contratto come

conseguenza della comunicazione del codice Istat di esecuzione del contratto[15].

Dalla disaggregazione dei contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante si evince come i Comuni siano le amministrazioni ad aver aggiudicato la maggior parte dei lavori (38,1%); a livello di importo essi, tuttavia, hanno aggiudicato solo il 19,5% dell'importo complessivo dell'aggiudicato. Completamente diverso il caso degli enti e concessionari di ferrovie che pur avendo aggiudicato solo il 3,3% dei lavori hanno assorbito il 20,3% dell'importo complessivo delle aggiudicazioni. Rispetto al 2010 è fortemente diminuito l'importo totale nonché quello medio degli appalti che afferiscono ad enti e concessionari che operano nel settore stradale (tuttavia, poiché gli appalti nel settore stradale risentono di forti investimenti di durata pluriennale è possibile che la diminuzione registrata nel 2011 sia l'effetto di grandi appalti aggiudicati nel 2010 come, ad esempio, quello della Brebemi).

Aggiudicazione dei servizi

I contratti di servizi aggiudicati nel 2011 e comunicati all'Osservatorio sono pari a 7.032 per un valore di 12,3 mld di euro.

Più del 90% dei contratti di servizi aggiudicati non supera i 5 mln di euro. In quasi il 61% dei casi i contratti di servizi aggiudicati sono compresi nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro. Contrariamente ai contratti di lavori dove l'ammontare dell'importo aggiudicato è meglio distribuito tra le diverse classi, nel caso dei contratti di servizi quasi il 48% dell'importo complessivamente aggiudicato rientra nella classe di interventi con importo a base d'asta superiore a 15 mln di euro.

Dalla distribuzione per codice CPV dei servizi, nessuna categoria appare nettamente predominante né in termini di numeri né in termini di importo. Tuttavia, i "servizi di riparazione e manutenzione", i "servizi informatici" e i "servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali" sono quelli che più pesano come numerosità e come importo complessivo aggiudicato.

[15] Le considerazioni fatte in questa sede per la localizzazione riguardano anche i contratti di servizi e forniture

La distribuzione dei contratti di servizi aggiudicati per procedura di scelta conferma, come per i contratti aggiudicati di lavori, una prevalenza delle procedure negoziate con e senza previa pubblicazione di un bando. A livello di importo complessivamente aggiudicato le procedure aperte pesano poco più del complesso delle procedure negoziate.

Nei servizi, a differenza dei contratti di lavori, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta più frequente e riguarda quasi il 35% dei contratti aggiudicati a cui corrisponde più del 56% dell'ammontare complessivamente aggiudicato.

I contratti di forniture aggiudicati nel 2011, comunicati all'Osservatorio, sono n. 5.977 per un importo complessivo di aggiudicazione pari a 7,9 mld di euro.

Aggiudicazioni di forniture

Al pari di quanto appena detto per i servizi, i contratti aggiudicati di forniture mostrano una forte concentrazione nelle prime tre classi di importo fino a 5 milioni di euro. Tuttavia, il 43,6% dell'importo complessivamente aggiudicato nelle forniture, ricade nella classe di importo maggiore a 15 mln di euro.

I dati 2011 delle forniture aggiudicate, disaggregate per codici CPV, confermano l'esistenza di una categoria fortemente predominante rispetto a tutte le altre che è quella delle apparecchiature mediche e dei prodotti farmaceutici (quasi il 46% di tutti i contratti aggiudicati di forniture). In questa categoria ricade pure più del 22% del valore dei contratti aggiudicati.

Emerge anche il peso rilevante, in termini di valore, della categoria dei "prodotti derivanti dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia", (11,9%).

Nel 2011 è diminuito, rispetto al 2010, il ricorso delle stazioni appaltanti a procedure di tipo aperto che hanno rappresentato solo il 38,3% del numero di aggiudicazioni di contratti di fornitura. Rispetto al 2010, al contrario, sono aumentati i contratti aggiudicati attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando. Per i contratti di fornitura, così come per quelli di lavori e servizi, quasi la metà delle aggiudicazioni avviene con il ricorso a procedure non altamente competitive.

Il criterio di aggiudicazione prevalentemente utilizzato nelle forniture è quello del massimo ribasso analogamente alle altre tipologie di contratto.

Del resto per i contratti di fornitura, quando sono poco complessi, sarebbe non pienamente giustificabile, anche stando ad una certa dottrina economica, il ricorso a criteri di selezione articolati come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di forniture aggiudicati per tipologia di stazione appaltante vede il prevalere, come è lecito aspettarsi dalla distribuzione per CPV, delle aziende del servizio sanitario nazionale sia in termini di numero di contratti che di importo (49,3% e 23,8%).

1.5.2 L'analisi delle varianti in corso d'opera per i contratti di lavori[16]

Nel presente paragrafo si illustrano i risultati di alcune elaborazioni sulle varianti in corso d'opera nei contratti aggiudicati di lavori pubblici.

Nel Grafico 12 è evidente la relazione diretta che esiste tra l'incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera e il valore dell'appalto. Al crescere di quest'ultimo, infatti, l'incidenza percentuale delle varianti cresce passando dal 40,8% per gli interventi che rientrano nella classe di importo tra 150.000 e 200.000 euro al 73,4% quando gli interventi superano il valore di 5 milioni di euro.

Grafico 12 - Incidenza percentuale delle variati in corso d'opera per classe di importo

Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro e con durata prevista superiore a 60 giorni

[16] I dati del presente paragrafo sono riportati in Appendice A.7

A causa di una numerosità spesso esigua degli interventi di grande importo, che non permette una disaggregazione su più variabili, una analisi di dettaglio sulle varianti in corso d'opera è stata condotta su 12.047 interventi iniziati e conclusi nel periodo 2007 - 2011, di importo compreso tra 150.000 e 500.000 euro e con una durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni.

Il grafico 13 mostra come l'incidenza delle varianti, per questo sottoinsieme selezionato, sia piuttosto diversificata a seconda della tipologia di stazione appaltante considerata.

Incidenza percentuale delle varianti nei lavori pubblici

Ad esempio, all'interno dell'insieme preso in esame, gli interventi comunali sono mediamente soggetti a varianti nel 62% dei casi mentre per gli interventi svolti da amministrazioni che gestiscono reti ed infrastrutture stradali il ricorso a varianti avviene solo nel 17,6% dei casi. Più in generale le varianti hanno interessato quasi il 50% degli interventi esaminati.

Grafico 13 - incidenza percentuale delle varianti su interventi conclusi per tipologia di stazione appaltante - dati 2007 - 2011

Dall'analisi condotta, sembrerebbe che le varianti siano maggiormente presenti nei contratti di lavori aggiudicati con procedure aperte. Rimane, tuttavia, non trascurabile la presenza di almeno una variante anche nei casi di contratti aggiudicati con procedure ristrette e negoziate. Dal grafico 14 è possibile visualizzare proprio la trasversalità della presenza di varianti nelle diverse procedure di scelta del contraente.

Relazione tra varianti e criterio di aggiudicazione

Nel grafico 15 è illustrata la relazione tra presenza di varianti e criterio di aggiudicazione. I contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono più soggetti a varianti mentre, quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le varianti incidono in minor misura. Una possibile spiegazione per questa diversa incidenza potrebbe risiedere nel fatto che l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene su più elementi di valutazione oltre al prezzo e questo indurrebbe da un lato ad una selezione più accurata da parte delle stazioni appaltanti e dall'altro a presentare offerte più dettagliate e vincolanti da parte dei soggetti offerenti.

Incidenza delle varianti nei contratti di sola esecuzione e nei contratti di progettazione ed esecuzione

Piuttosto interessante risulta anche la relazione tra tipo di prestazione e presenza di varianti. È rimarchevole la differenza tra i casi in cui l'appalto sia di progettazione ed esecuzione e quelli in cui l'appalto sia di sola esecuzione.

Quando l'esecuzione si accompagna anche alla progettazione (soprattutto quella su progetto definitivo), l'incidenza delle varianti sui contratti si riduce fortemente pur restando elevata (superiore al 40%) rispetto al caso in cui la prestazione sia limitata alla sola esecuzione (vedi grafico 16 e tabella 9 in Appendice A7).

Grafico 16 - Incidenza percentuale delle varianti su interventi di lavori conclusi per tipo di prestazione - dati 2007-2011

In generale, l'analisi delle varianti mostra come esse siano patologicamente presenti in un insieme di interventi di importo comunque non superiore a 500.000 euro. Ad esempio, appare peculiare come le varianti incidano fortemente sugli interventi di manutenzione (si veda tabella 8 in Appendice A7) che, essendo teoricamente meno complessi, dovrebbero essere influenzati in maniera limitata dalla loro presenza.

Motivazioni per il ricorso alle varianti

Non trascurabile è l'indicazione delle motivazioni più spesso indicate per ricorrere a varianti in corso d'opera (vedi tabella 14 in Appendice A7). È un dato non trascurabile quello che vede più spesso la presenza di una variante legata a cause impreviste ed imprevedibili. Eppure, tenuto conto che gli interventi di lavori analizzati sono di importo modesto, è stridente la relazione tra il tipo di intervento e l'imprevedibilità di eventi che danno

luogo alla presenza di varianti. Secondo la letteratura economica più accreditata sarebbero i contratti più complessi quelli per i quali è possibile ricorrere a variazioni delle condizioni contrattuali inizialmente concordate; per i contratti più semplici, al contrario, si dovrebbe evitare il più possibile di discostarsi dalle condizioni contrattuali pattuite. Di certo il quadro che emerge dall'analisi delle varianti è quello di stazioni appaltanti spesso non sufficientemente capaci di progettare opere pubbliche anche quando queste sono di importo non elevato.

1.5.3 Analisi dei ribassi di aggiudicazione degli appalti con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro[17]

Per le elaborazioni sui ribassi evidenziate in questo paragrafo, valgono le stesse considerazioni fatte per le distribuzioni generali sul numero ed importo degli appalti aggiudicati. Le misure dei ribassi sono, infatti, trasmesse all'Osservatorio con l'aggiudicazione dei contratti. È naturale, pertanto, la forte parzialità che contraddistingue anche queste elaborazioni soprattutto nel caso in cui i dati sono disaggregati attraverso le diverse variabili di analisi.

Lo studio dei ribassi è stato condotto sulle tre tipologie di contratti (lavori, servizi e forniture). I dati sono stati analizzati in base al criterio di aggiudicazione ed in base alle diverse caratteristiche dell'appalto (classe di importo, procedura di scelta del contraente, tipologia di stazione appaltante e area geografica).

È necessario sottolineare che nello studio dei ribassi non sono state prese in considerazione alcune fattispecie presenti in modo non esiguo per i contratti di servizi e forniture in cui il valore del ribasso comunicato è pari a zero. Peraltro, per questi contratti si verifica una coerenza tra il valore a base d'asta comunicato in fase di acquisizione del CIG e l'importo di aggiudicazione. L'inclusione di queste fattispecie nell'analisi dei ribassi avrebbe sensibilmente ridotto il valore del ribasso medio dei contratti aggiudicati di servizi e forniture. Tuttavia, si è preferito escluderli dall'analisi in quanto sarà necessario approfondire se un ribasso pari a zero

[17] I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.6

è legato a particolari situazioni contrattuali o se al contrario esso sia sintomatico di una patologia che se accertata avrebbe conseguenze non irrilevanti.

Ribassi medi nei contratti di lavori e servizi e di forniture

A livello complessivo, si può notare la differenza del ribasso medio di aggiudicazione nel settore dei lavori da un lato (21,1%) ed in quello dei servizi e delle forniture (rispettivamente 17,8% e 16,8%). Questo risultato potrebbe anche essere l'effetto di un diverso livello di partecipazione nelle gare di lavori ed in quelle di servizi e forniture; nel caso dei lavori, infatti, i contratti da affidare sono contesi, in media, da un maggior numero di operatori economici (26,8 nei lavori contro 3,2 nelle forniture e 2.6 nei servizi).

Entrando nello specifico delle singole tipologie di contratto il grafico 17 mostra la forte differenza esistente tra ribassi di aggiudicazione che scaturiscono da procedure diverse.

Grafico 17 - Ribasso medio di aggiudicazione nei contratti di lavori per procedura di scelta - anno 2011

Ribassi nelle procedure aperte

Le procedure aperte producono ribassi più consistenti rispetto alle procedure negoziate. Se da un lato, pertanto, le procedure aperte possono apparire più complesse nella gestione, non bisognerebbe trascurare i loro effetti in termini di risparmio sul valore posto a base di gara e ciò tanto più se si osserva come le procedure aperte stiano subendo nel corso degli anni un forte ridimensionamento a vantaggio proprio delle procedure negoziate.

A livello di criterio di aggiudicazione utilizzato il ribasso medio dei lavori è più elevato con il massimo ribasso (21,6%) rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa (16,8%).

Anche dai grafici 18 e 19 che mostrano i ribassi medi per procedura di scelta del contraente dei i contratti aggiudicati di servizi e forniture si conferma una convenienza, almeno in fase di selezione del contraente, delle procedure maggiormente concorsuali.

Grafico 18 - Ribasso medio di aggiudicazione nei contratti di servizi per procedura di scelta - anno 2011

Nei servizi l'utilizzo di procedure ristrette comporterebbe risparmi maggiori rispetto alle procedure negoziate in particolare rispetto a quelle senza previa pubblicazione di un bando.

Un discorso analogo vale per i ribassi medi di aggiudicazione delle forniture (vedi grafico 19 in basso).

Le procedure aperte restano quelle più vantaggiose per le stazioni appaltanti in termini di sconto ottenuto sul prezzo a base d'asta. Questo vantaggio è particolarmente evidente se confrontato con lo sconto che scaturisce dalle procedure negoziate ed in particolare da quelle senza previa pubblicazione di un bando.

Grafico 19 - Ribasso medio di aggiudicazione per i contratti di fornitura per procedura di scelta - anno 2011

1.6 Le società di ingegneria e le società professionali

L'articolo 90 del "Codice degli appalti" considera le società di ingegneria e professionali tra gli operatori idonei a fornire al mercato, nell'ambito della propria attività, le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo, alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

Inoltre, il Regolamento del codice degli appalti prescrive per le società in oggetto, l'obbligo di comunicazione all'Autorità di informazioni riguardanti le caratteristiche dell'impresa e l'attività svolta nell'anno. Al riguardo, nel corso del 2011, si è verificata una consistente innovazione nell'assetto normativo del settore, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici (D.P.R. n. 207/2012), che ha sostituito il vecchio regolamento.

Il nuovo Regolamento, all'articolo 254, conserva il precedente obbligo di comunicazione all'Autorità di informazioni riguardanti la società e le attività delle stesse poste in essere nell'anno, specificando in

maniera analitica le tipologie delle informazioni da trasmettere. Nell'intento di agevolare le società nell'espletamento dei necessari adempimenti burocratici, il Regolamento ha drasticamente ridotto la cadenza delle comunicazioni all'Osservatorio, limitandola ad un'unica trasmissione da eseguire entro 30 giorni dalla pubblicazione del bilancio della società.

Le informazioni raccolte vanno ad implementare via *web* il "Casellario delle società di ingegneria e professionali". Le informazioni raccolte sono consultabili nel sito dell'Autorità ai fini dell'espletamento delle verifiche in sede di gara previste dall'art. 255 del Regolamento.

Il Casellario delle Società di Ingegneria

L'analisi dei dati si è incentrata su alcune caratteristiche salienti delle società, riguardanti la natura giuridica, la localizzazione geografica, l'organigramma e le risorse umane (con riferimento specifico al numero di dipendenti e collaboratori direttamente impiegati nello svolgimento delle funzioni professionali e tecniche).

Le società d'ingegneria e professionali iscritte nel Casellario e che dal 2000 al gennaio 2012, hanno inviato almeno una comunicazione dei dati, risultano complessivamente 2481.

Le società non cancellate dal Casellario, che nel corso del 2011 hanno effettuato almeno una comunicazione all'Autorità, sono 692. Dall'analisi territoriale, basata sulla localizzazione della sede legale, esse risultano presenti per il 53,5% nel Nord Italia, per il 25,6% al Centro e per il 21% nell'Italia meridionale (tabella 1 - Appendice).

Più nel dettaglio, le regioni con il maggior numero di società di ingegneria e professionali sono la Lombardia con il 17,2 %, il Lazio con il 15,6% ed il Veneto con il 11,7% (tabella 2 - Appendice), confermando i dati degli anni 2009 e 2010. Le regioni Molise, Basilicata e Calabria, con percentuali oscillanti intorno a 1% del numero delle società elaborate, occupano le posizioni di coda all'interno della distribuzione.

Passando alla distribuzione per natura giuridica (tabella 3 - Appendice) si sottolinea che l'81,8% delle società di ingegneria e professionali in esame adotta la forma di società a responsabilità limitata, mentre il 10,7% ricorre alla forma di società per azioni. Inferiore è

l'incidenza delle società cooperative, pari soltanto al 2,3% del totale. Le restanti tipologie di natura giuridica rappresentano una piccolissima fetta del mercato.

Per il 2011, il numero di lavoratori dipendenti delle 692 società ammonta a 11.698 e quello dei collaboratori a 2.312 (tabella 4 - Appendice) con un lieve incremento rispetto ai valori del 2010.

La distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di dipendenti mostra che il 53,3% delle società (corrispondenti a 369 unità) occupa tra 1 e 10 lavoratori dipendenti, il 11,4 % utilizza tra gli 11 ed i 25 dipendenti, mentre sono 14 le società con oltre 100 dipendenti, che riuniscono oltre il 64,4 % del totale dei lavoratori (tabella 5 - Appendice). Infine, per n. 198 società (pari al 28,6%) non è stata dichiarata la presenza di lavoratori dipendenti.

La cit. tabella 5 riporta la distribuzione per classi, dei collaboratori attivi all'interno delle società stesse. Dai dati pervenuti dalle società, risulta che il 40,6% delle società di ingegneria e professionali utilizza un numero di collaboratori compreso tra 1 e 10, mentre la percentuale delle società che risultano non avere alcun collaboratore è pari al 50,4 %.

1.7 Le infrastrutture strategiche

Dall'anno 2001, con l'entrata in vigore della Legge n. 443, cd. "Legge Obiettivo", sono state introdotte alcune forme di semplificazione delle procedure previste per la costruzione di infrastrutture ed insediamenti strategici al fine di accelerarne la realizzazione.

La legge in questione si applica soltanto ad un elenco specifico di opere, definito dal CIPE con proprie delibere. Gli aspetti normativi di maggior rilievo riguardano la semplificazione delle procedure delle due principali fasi dell'*iter* realizzativo di un'opera pubblica: la fase di progettazione-autorizzazione e la fase di realizzazione.

Semplificazione delle procedure per le infrastrutture strategiche

Ciò in considerazione del fatto che le lungaggini delle procedure ordinarie non consentono in generale di realizzare le opere di notevole interesse in tempi ragionevoli. In particolare, la fase del procedimento autorizzatorio (Valutazione di Impatto Ambientale) richiede tempi molto lunghi in

relazione alle resistenze delle autorità locali che perseguono finalità diverse da interessi strategici a livello nazionale. Ed anche la fase esecutiva è molto spesso caratterizzata nel procedimento ordinario da una dilatazione dei tempi di realizzazione dovuta a contenziosi con l'impresa appaltatrice dei lavori ed a sospensioni per adeguamenti progettuali.

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo sono indirizzate a rimuovere tali criticità: è stata semplificata l'ordinaria procedura di valutazione di impatto ambientale ed è stata prevista anche una nuova modalità di esecuzione dell'opera pubblica mediante un soggetto denominato "Contraente Generale".

L'art. 176 del Codice dei contratti, attraverso la individuazione della citata norma (cui si aggiunse il decreto legislativo 20.8.2002, n. 190 contenente il profilo e la figura del contraente generale), ha inteso instaurare anche un sistema caratterizzato da procedure snelle ed in grado di far confluire la responsabilità delle fasi della progettazione e della realizzazione dell'opera in capo ad un unico soggetto che, assumendo le funzioni di progettista, costruttore ed, in parte, di finanziatore dell'opera da realizzare, fosse in grado di prendersene integralmente la responsabilità economica attuando una sorta di "percorso accelerato". Definito come il *dominus* dell'intera opera, il contraente generale si assume il rischio economico dell'opera e si impegna a fornire l'infrastruttura con prezzo, termine di consegna e qualità definiti contrattualmente. Egli è tenuto a garantire al committente l'obbligazione del risultato in quanto aggiudicatario dell'appalto dei lavori da realizzare.

Il Contraente generale

Il *general contractor* è un realizzatore dell'opera che, in piena autonomia, ha il compito di rispondere a due importanti esigenze del mercato degli appalti dei lavori pubblici:

- realizzare gli interventi con processi e tecnologie innovative proprie del mercato privato traslando nel settore pubblico le competenze e gli strumenti operativi generalmente assenti nei contratti di appalto tipici;

- affidare l'opera ad un'unica unità organizzativa in grado di fornire competenze multidisciplinari, progettuali ed esecutive, necessarie alla corretta realizzazione dell'opera richiesta.

L'affidamento unitario a contraente generale come modalità principale per la realizzazione degli investimenti in infrastrutture strategiche, costituisce, come già accennato, uno strumento innovativo perché nel nostro ordinamento non risultano analoghi precedenti. Tuttavia, nei primi anni '90 ci furono dei contratti che per alcuni profili potrebbero essere considerati antesignani/precursori dell'attuale versione del contraente generale perché prevedevano l'unione di diverse fasi di realizzazione dell'opera.

Primi riferimenti al Contraente generale

Il riferimento è all'esperienza avviata con l'Alta Velocità ferroviaria nell'anno 1991, epoca in cui non erano ancora state emanate né la legge quadro sui lavori pubblici (l. n. 109/94), né la legislazione nazionale di recepimento della direttiva comunitaria nei settori speciali - ex esclusi (d. lgs n. 158/1995), né il DPCM n. 517/1997 che individuava i lavori sottratti alla disciplina di tali settori, assoggettandoli alla più rigorosa disciplina sui lavori pubblici (cfr art. 8 d. lgs 158/1995) non esistendo un istituto contrattuale predefinito. Per tale motivo, fu chiesto un parere preventivo al Consiglio di Stato che si espresse sulla convenzione ritenendo ammissibili i contratti a trattativa privata tra TAV e *General Contractors* e definendo la tipologia di contratti in questione come "contratti innominati di servizi e prestazioni", ai sensi dell'articolo 1322, secondo comma, del codice civile, rientranti nei cosiddetti "settori esclusi" (cfr. CdS parere n. 570 del 19.6.1991). In quella occasione, con il contratto di programma 1991-1992 tra Ministero dei Trasporti e Ferrovie dello Stato spa si stabilì che il finanziamento della realizzazione del sistema Alta Velocità dovesse essere ripartito tra Stato e privati, nella misura rispettiva del 40% e 60%, lasciando allo Stato il pagamento dei costi e interessi necessari per la costruzione delle opere, per l' avviamento ed il pre-esercizio delle stesse.

Primi contratti TAV

Successivamente, il 19 luglio 1991, fu costituita la società TAV spa (Treno Alta Velocità), avente per oggetto sociale la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee, delle infrastrutture e di quant'altro necessario ai fini del Sistema Alta Velocità, nonché lo sfruttamento economico delle stesse,

finalizzato al recupero ed alla remunerazione del capitale investito dalla società stessa. Al capitale sociale della società hanno partecipato per il 55,5% istituti di credito italiani ed esteri, e per il restante 45,5% Ferrovie dello Stato.

Con atto di concessione del 7 agosto 1991 e successiva convenzione attuativa del 24 settembre 1991, Ferrovie dello Stato ha trasferito alla società TAV spa la progettazione, la costruzione e lo sfruttamento economico del sistema Alta Velocità Milano-Napoli e Torino-Venezia, prevedendo, inoltre, che all'adempimento delle prestazioni la società concessionaria provvedesse "avvalendosi di *general contractors* che dovranno essere - o dovranno essere interamente garantiti da - uno dei principali gruppi industriali italiani" e che i rapporti tra la TAV spa e i *general contractor* fossero regolati da apposite convenzioni. Le Ferrovie dello Stato affidavano con convenzione del 24 settembre 1991 il presidio dell'area tecnologica, ingegneristica e sistemica, nonché il controllo della fase esecutiva di realizzazione del progetto alla Italferr, propria controllata.

Il sistema si articolava in quattro ordini di rapporti intersoggettivi: Ministero dei trasporti – Società Ferrovie dello Stato (RFI SpA) in un rapporto, considerato dal Consiglio di Stato, di natura pubblicistica (concessoria); RFI SpA – TAV, nato con natura pubblicistica, mutata a seguito della trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società privata; TAV - *general contractors* (individuati ai fini della realizzazione delle singole tratte ad alta velocità).

I *general contractors* assumevano pertanto, da un lato, la veste di appaltatori rispetto alla TAV per le quote di lavori eseguibili direttamente, dall'altro erano committenti nei confronti delle imprese terze per la parte rimanente di opere da eseguire.

Questo precedente, quasi come un progetto pilota, ha fatto ritenere che la figura del contraente generale potesse rappresentare anche uno strumento capace di favorire, in un mercato caratterizzato dalla presenza di un limitato numero di operatori economici qualificati, la crescita e lo sviluppo di imprese di costruzioni. Ciò con gli indiscussi effetti positivi, particolarmente apprezzabili in un sistema di qualificazione teso a

valorizzare le esperienze e le capacità organizzative, tecnico-realizzative e finanziarie delle imprese. Tale modello di sviluppo avrebbe potuto evitare la suddivisione degli interventi in lotti medio-piccoli affidati di volta in volta ad imprese di piccole dimensioni con conseguente aggravio per le amministrazioni aggiudicatrici costrette a gestire ed a coordinare esecuzioni di lavori frammentati, con ovvie diseconomie di scala nella realizzazione degli interventi. Tuttavia, con l'introduzione delle disposizioni contenute nel decreto Salva-Italia (art. 44, comma 7 del d.l. 201/2011, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214), si prefigura un maggior coinvolgimento delle PMI nella realizzazione delle infrastrutture strategiche. La possibilità di suddividere i grandi appalti, laddove conveniente e possibile, in lotti funzionali consentirà alle PMI, che rappresentano gran parte del tessuto imprenditoriale nazionale, di contribuire allo sviluppo dell'economia.

Va detto che la figura del contraente generale nell'ambito del mercato degli appalti pubblici nasce in un periodo caratterizzato da una forte contrazione delle risorse pubbliche da destinare agli investimenti per le infrastrutture, comportando la necessità di utilizzare risorse provenienti da privati per la realizzazione di importanti opere pubbliche. In tal modo il ruolo degli investitori privati diviene sempre più rilevante negli interventi destinati alla collettività concretizzando forme di cooperazione pubblico/privata finalizzata alla progettazione, costruzione e gestione di interventi pubblici o di pubblica utilità.

Questa sinergia, conosciuta con il termine di Partenariato Pubblico Privato (PPP), nel corso del tempo ha assunto molteplici e differenti forme e si è sviluppata in fattispecie specificamente previste dall'attuale disciplina degli appalti, sia comunitaria che nazionale, attraverso un partenariato contrattuale - in cui uno o più compiti vengono affidati a privati - e/o un partenariato istituzionalizzato implicante l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato.

Partenariato Pubblico Privato

L'attuale ordinamento giuridico italiano prevede sia forme di PPP contrattuale (codice degli appalti), sia forme di PPP istituzionalizzato (T.U.

degli Enti Locali) quali: la concessione di lavori; la concessione di servizi; la sponsorizzazione; la locazione finanziaria; le SpA miste a prevalente capitale privato e/o pubblico; l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto; etc..

Negli appalti in cui sono previsti i contraenti generali, l'attuale normativa prevede procedure con modalità e termini stringenti per la redazione della progettazione preliminare, per la verifica della compatibilità ambientale e la localizzazione dell'opera, nonché la possibilità di anticipare alla fase della progettazione preliminare l'espletamento di verifiche e l'acquisizione di pareri. Sempre la normativa in materia di infrastrutture strategiche fornisce anche prescrizioni finalizzate ad evitare l'eccessiva dilatazione dei tempi di realizzazione, ad esempio attraverso la previsione di specifiche procedure per l'individuazione e la risoluzione delle interferenze per quanto attiene alle problematiche di ordine archeologico e geologico e attraverso la previsione di precisi termini di svolgimento preventivo delle relative attività di indagine e verifica.

Evoluzione normativa della legge obiettivo

Successivamente all'emanazione della "legge obiettivo" e del relativo Decreto attuativo (Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190), la normativa è stata oggetto di numerose modifiche ed integrazioni che hanno contribuito ad accentuare la rilevanza del ruolo delle grandi opere nel contesto socio-economico del Paese ed a comprimere i lunghi tempi di realizzazione delle stesse.

Infatti, la Legge Finanziaria per il 2010 (Legge del 23 dicembre 2009, n. 191), ai commi 232, 233 e 234 dell'art. 2, ha introdotto una deroga alla disciplina della realizzazione delle infrastrutture strategiche dettata dal Codice dei contratti pubblici.

Tali modifiche prevedono che per determinate opere prioritarie individuate con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro delle Infrastrutture, ricomprese nei corridoi europei TEN-T ed inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi di realizzazione superiori a 2 miliardi di euro, tempi di realizzazione superiori a 4 anni dall'approvazione del progetto e non suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore ad 1 miliardo di euro, il CIPE possa autorizzare la

realizzazione del relativo progetto definitivo per "lotti costruttivi", assumendo contestualmente l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato.

Previsione di lotti costruttivi

L'autorizzazione del CIPE è subordinata alla sussistenza delle seguenti condizioni: l'importo complessivo residuo da finanziare non deve essere superiore a 10 miliardi di euro; il costo del "lotto costruttivo" deve essere integralmente finanziato; deve esserci la copertura finanziaria di almeno il 20% del costo complessivo dell'opera o, in caso di opere di particolare interesse strategico, di almeno il 10%; al progetto definitivo deve essere allegata una relazione che riporti le fasi di realizzazione dell'intera opera, il cronoprogramma dei lavori per ciascun lotto ed i fabbisogni finanziari annuali; l'affidatario dei lavori deve rinunciare a pretese risarcitorie connesse all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi.

Il superamento dei limiti imposti dalla disciplina generale, voluto dalla normativa derogatoria contenuta nella Legge Finanziaria 2010 tramite la previsione di "lotti costruttivi", da un lato consente la rimozione di ostacoli giuridici e quindi la realizzazione concreta e veloce dei progetti ritenuti strategici, dall'altro può comportare il rischio di realizzare solo porzioni di grandi opere non utilizzabili, non costituendo tali porzioni lotti funzionali e pertanto autonomamente fruibili rispetto all'intera opera (art. 128, comma 7 del Codice dei contratti pubblici), bensì "lotti costruttivi".

Nell'ultimo anno, con l'approvazione della Legge 12 luglio 2011, n. 106 (di conversione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, recante "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" noto come Decreto Sviluppo), della Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" noto come Decreto Salva-Italia) e del Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (cosiddetto Decreto Cresci-Italia) sono state introdotte ulteriori modifiche al Codice dei Contratti pubblici che incidono direttamente sulle procedure per la progettazione, la realizzazione, l'esecuzione e la gestione delle infrastrutture strategiche.

Snellimento nella progettazione

In particolare, il Decreto legge n. 1/2012, relativamente alle fasi di progettazione negli appalti di lavori pubblici, ha previsto la possibilità di omettere uno dei primi due livelli di progettazione, ossia la progettazione preliminare e definitiva, a condizione che il successivo livello contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso e che siano garantiti la qualità dell'opera, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche, nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario. L'applicazione di tali disposizioni dovrebbe presumibilmente comportare una riduzione dei tempi necessari per la progettazione delle grandi opere senza alterarne la qualità e la rispondenza alle rispettive finalità.

La Legge n. 214/2011 ha disposto che le stazioni appaltanti, per l'affidamento con procedura ristretta di lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, prevedano nel bando l'indizione di una consultazione preliminare sul progetto a base di gara, garantendo il contraddittorio tra le parti. Questo dovrebbe consentire di definire a monte ogni aspetto del progetto in maniera dettagliata sì da ridurre la possibilità che nel corso della realizzazione dell'opera eventuali incongruenze e/o disaccordi tra impresa e Stazione Appaltante sfocino in varianti e nell'attivazione di contenziosi lunghi e costosi.

Estensione della durata delle concessioni

Inoltre, la Legge 214/2011, all'art. 42, estende a cinquanta anni la durata delle concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro modificando così l'ottavo comma dell'art. 143 del Codice dei Contratti pubblici al fine di perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti effettuati dal concessionario attraverso il rientro del capitale investito nella realizzazione delle opere oggetto di concessione. Appare evidente, anche in questo caso, che tale modifica produce i propri effetti particolarmente nell'ambito delle infrastrutture strategiche in ragione del frequente ricorso all'istituto della concessione per la realizzazione di tali opere, nonché dell'elevato importo delle relative concessioni.

Analoga finalità riveste la modifica apportata all'art. 144 del Codice dei Contratti pubblici dal D.L. n. 1/2012 in base alla quale nelle procedure di affidamento relativo alle concessioni di lavori pubblici è espressamente

previsto che bandi, schemi di contratto e piani economico-finanziari siano definiti in modo tale da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera.

Limitazioni economiche per il ricorso alle varianti

La Legge n. 106/2011 ha modificato l'art. 132 del Codice dei Contratti pubblici prevedendo che l'importo delle varianti in corso d'opera debba trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera al netto del 50 per cento dei ribassi d'asta conseguiti. Probabilmente l'impatto di tale disposizione, consistendo in un più accorto utilizzo delle varianti nell'esecuzione delle opere, eviterà una eccessiva lievitazione dei costi dell'appalto, limitando così gli eccessivi oneri che solitamente ne derivano per le amministrazioni. In considerazione del frequente ricorso alle varianti nel corso della realizzazione delle infrastrutture strategiche si presume che da tale intervento legislativo possa conseguire una riduzione della spesa pubblica in questo ambito.

Nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale la Legge n. 106/2011, all'art. 4, comma 2, lettera r), riduce il limite di spesa per opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale al 2% dell'intero costo dell'opera, mentre la previsione normativa precedente consentiva la realizzazione di opere compensative nella misura del 5% del costo dell'opera. Tale riduzione comporterà di fatto un minore costo complessivo da sostenere per la realizzazione dell'opera, coerentemente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Limitazione di natura economica sul contenzioso

Infine, la Legge n. 106/2011, all'art. 4, comma 2, lettera hh, relativamente alla definizione delle riserve richieste in fase di contenzioso, ha introdotto un limite per le riserve prevedendo un importo massimo complessivo per le stesse non superiore al 20% dell'importo del contratto ed escludendo dall'oggetto della riserva gli aspetti progettuali che sono stati preventivamente verificati. L'introduzione di tale percentuale dovrebbe consentire di limitare i costi scaturenti dai contenziosi nelle opere pubbliche pur in presenza di difficoltà nella applicabilità della norma.

Oltre a realizzare i lavori con qualsiasi mezzo il Contraente Generale è responsabile della progettazione definitiva/esecutiva e deve espletare numerose incombenze di carattere amministrativo (espropriazioni etc.)

tipiche della P.A.. Può inoltre affidare totalmente i lavori ad imprese di sua scelta in deroga ai limiti stabiliti dalle norme (legge 55/90).

Monitoraggio opere infrastrutture strategiche

L'Autorità di Vigilanza, collabora sin dall'anno 2010 con la Camera dei Deputati per la realizzazione di un monitoraggio sulle opere della legge obiettivo al fine della predisposizione di un Rapporto Annuale redatto congiuntamente.

Le opere rientranti in tale contesto, che nel corso del tempo sono aumentate in maniera considerevole, ad oggi risultano pari a 189, sono suddivise in 565 lotti funzionali, così come definito dalle delibere CIPE. Attualmente dei 565 lotti assoggettati alla disciplina della Legge Obiettivo, sono stati elaborati i dati relativi a 530 lotti poiché i restanti 35 risultano corrispondenti a contratti rescissi, interrotti o sospesi. Da una prima analisi relativa al valore complessivo del mercato delle infrastrutture strategiche, emerge che il 42% del numero totale dei lotti è di importo superiore a 50 milioni di euro, mentre la restante parte, corrispondente solo al 58%, rientra in una fascia di importo inferiore a 50 milioni di euro. Una sintesi dello stato di attuazione di tali opere al 31 dicembre 2011 viene riportata nelle tabelle che seguono.

Tabella 8 - STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE DELIBERATE DAL CIPE - Lotti per livello di attuazione raggiunto

Stato di attuazione	Numero lotti	Incidenza % su totale
Progettazione	152	28,7
In gara	30	5,7
Con contratto	50	9,4
In corso	116	21,9
Conclusi	182	34,3
Totale	**530**	**100,0**

Dalla Tabella 8 si desume chiaramente che ad oggi il 34,3% circa delle opere risulta già concluso, il 28,7% circa in fase di progettazione e la restante parte, pari circa ad un terzo del numero complessivo delle opere, è in fase di aggiudicazione o di esecuzione.

La tabella 9 riporta invece la distribuzione di 378 lotti, corrispondenti a quelli conclusi (182) ed a quelli in corso di svolgimento (196 = 30 + 50 + 116), per tipologia di procedura di scelta del contraente utilizzata.

Tabella 9 - STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE DELIBERATE DAL CIPE: lotti in gara, con contratto, in corso e conclusi per procedura di gara Importi in Milioni di euro		
Tipo di Procedura	**Numero lotti**	**Importo**
Procedura aperta	158	7.099,66
Procedura negoziata	25	1.431,83
Procedura ristretta	113	28.683,94
Altro	17	3.062,51
Non disponibile	65	21.032,85
Totale	**378**	**61.310,78**

Dai dati emerge che poco meno della metà dell'importo complessivo delle opere (28.683,94 milioni di euro su 61.310,78 milioni) è stato affidato con procedura ristretta.

La sottostante tabella 9, riporta la distribuzione dei medesimi 378 lotti per criterio di aggiudicazione adottato.

Tabella 9 - STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE DELIBERATE DAL CIPE: Criterio di aggiudicazione - Importi in Milioni di euro		
Criterio di Aggiudicazione	**Numero lotti**	**Importo**
Offerta economicamente più vantaggiosa	148	35.612,81
Prezzo più basso	195	9.962,76
Non disponibile *	35	15.735,21
Totale	**378**	**61.310,78**

*si tratta di opere affidate prima della legge

Dall'analisi complessiva svolta sulle modalità di realizzazione delle opere rientranti nella Legge Obiettivo ed anche da specifici approfondimenti effettuati su alcune di esse sono emerse delle criticità connesse all'applicazione della norma in questione. Si è rilevato, ad esempio, una lentezza del procedimento, in contrasto con la *ratio* del complesso normativo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici volto alla semplificazione delle procedure mediante la figura del Contraente Generale.

Anche nello svolgimento del contenzioso, è emerso che le modalità con cui sono state avanzate ed esaminate le riserve sono state sostanzialmente simili a quelle degli appalti ordinari, invece l'affidamento a Contraente

Generale dovrebbe presupporre valutazioni particolari, stante la più ampia libertà e responsabilità organizzativa posta in capo allo stesso rispetto a quella di un appalto tradizionale. I maggiori oneri dovrebbero quindi derivare esclusivamente da circostanze del tutto imprevedibili, tali da non consentire una riprogrammazione delle attività ed il calcolo dei maggiori tempi dovrebbe essere limitato a quelli strettamente necessari per permettere l'attivazione di adeguati correttivi nell'impiego delle risorse e non all'intera durata dell'impedimento.

1.8 L'attività sanzionatoria per mancato invio dati

L'acquisizione dei dati è di fondamentale importanza per l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità. In ragione di ciò è stata intrapresa un'attività tesa a verificare gli adempimenti in capo alle stazioni appaltanti. Le ipotesi riguardano i seguenti obblighi da parte delle stazioni appaltanti: a) doveri di informazione di cui all'art.6, co.9 e art.7, co.8 del Codice dei Contratti; b) ogni altro obbligo di comunicazione previsto dal Codice dei Contratti e dal relativo Regolamento attuativo. Presupposto dei procedimenti di cui sopra è il disposto di cui all'art. 6, comma 11, del Codice dei Contratti, per il quale le Amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori di lavori pubblici, nonché le imprese o le persone che omettano di fornire, senza giustificato motivo, i documenti, le informazioni e i chiarimenti richiesti dall'Autorità di Vigilanza, sono sottoposti alla sanzione pecuniaria di una somma determinata con provvedimento dell'Autorità fino a € 25.822,00 elevabile fino ad € 51.545,00, in caso di dichiarazioni non veritiere. L'importo è sempre commisurato al valore degli appalti ed i procedimenti sono avviati nei confronti dei responsabili dei procedimenti nominati ai sensi dell'art.10 del Codice dei Contratti ovvero nei confronti del responsabile ai sensi della L.241/90, ovvero ancora nei confronti del soggetto (Sindaco, Direttore della ASL, etc.) cui erano indirizzate le richieste di informazioni rimaste inevase.

I procedimenti sanzionatori avviati nel corso dell'anno 2011 hanno riguardato le seguenti fattispecie:

a) Mancato inoltro in via telematica dei certificati esecuzione lavori.

Attività sanzionatoria per mancato invio telematico di CEL

L'Autorità, avendo riscontrato che per alcuni appalti di lavori pubblici le stazioni appaltanti avevano rilasciato il certificato esecuzione lavori (CEL) in via cartacea senza aver provveduto al relativo inserimento informatico nel sito dell'Autorità, ha richiesto l'adempimento ai sensi dell'art.6, co.9, del Codice dei Contratti in relazione al disposto dell'art.40 del D.Lgs.163/2006, per il quale gli Organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio dei Contratti pubblici, nonché al comunicato del Presidente dell'Autorità del 6 luglio 2006, pubblicato sulla G.U. dell'11 luglio 2006, che ha previsto, a decorrere da quest'ultima data, l'obbligo per le stazioni appaltanti di rilasciare i certificati esecuzione lavori esclusivamente attraverso la procedura telematica disponibile sul sito dell'Autorità.

Nelle ipotesi di mancata ottemperanza alle richieste in questione è stato avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili del procedimento.

L'attivazione dei procedimenti sanzionatori si è resa necessaria in quanto il CEL costituisce per l'operatore economico un attestato dell'esecuzione del lavoro ed è, per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici, l'unico strumento utilizzabile *ex lege* per la dimostrazione dei requisiti tecnico-organizzativi in sede di attestazione SOA. Ne consegue l'obbligo di rilascio della Stazione Appaltante su richiesta dell'impresa.

Va sottolineato a tal riguardo come il nuovo regolamento attuativo del Codice (DPR 207/2010) abbia previsto, all'art.83, co.5, che i certificati rilasciati all'esecutore dei lavori sono trasmessi all'Osservatorio con le modalità previste dall'art.87, co.7, del medesimo Regolamento, ossia mediante inserimento nel casellario informatico entro trenta giorni dalla richiesta dell'esecutore, ed al successivo comma 7 che i CEL non possano essere utilizzati per la dimostrazione dei requisiti tecnico-organizzativi in sede di qualificazione fino al loro inserimento nel Casellario informatico dei contratti pubblici presso l'Osservatorio.

Attività sanzionatoria per mancato invio dati su aggiudicazione della gara

b) Mancato inoltro dei dati informativi concernenti gli appalti pubblici relativi all'aggiudicazione definitiva della gara, come

disposto dall'art.7, co.8, del D.Lgs. 163/06.

L'art.7, co.8, del Codice dei Contratti dispone che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei contratti pubblici, per contratti di importo superiore a 150.000 euro, entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista.

L'Autorità ha avviato un'attività di monitoraggio dei flussi informativi richiesti dal predetto art.7 per gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con riferimento agli appalti aggiudicati e non ancora comunicati.

Ad una prima attività di sollecito verso i responsabili dei procedimenti inadempienti agli obblighi informativi in questione, è seguita una formale richiesta di informazioni e di trasmissione dei dati ai sensi dell'art.6, commi 9 e 11, del Codice dei Contratti, con contestuale assegnazione di un termine per l'adempimento in questione.

A seguito delle opportune verifiche effettuate allo scadere del termine per l'adempimento, perdurando il comportamento omissivo agli obblighi informativi con riferimento ai dati contenuti nella scheda di aggiudicazione, è stato disposto l'avvio del relativo procedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili dei procedimenti.

Attività sanzionatoria per invio dati non veritieri

c) Mancato inoltro dei dati/comunicazioni non veritiere inerenti gli affidamenti effettuati ai sensi dell'art. 5 della Legge n. 381/1991 a decorrere dal 01/07/2006.

L'Autorità ha avviato nell'anno 2010 una attività di monitoraggio relativamente agli affidamenti disposti nei confronti delle cooperative sociali che svolgono attività diverse dalla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi con le quali gli enti pubblici, in ossequio a quanto disposto dall'art. 5 della legge n. 381/1991, possono stipulare convenzioni per la fornitura di beni e servizi anche in deroga alla disciplina in materia di contratti pubblici, il cui importo stimato al netto dell'IVA risulti inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di

lavoro per le persone svantaggiate come definite dalla medesima normativa.

L'attività di monitoraggio è stata rivolta, a seguito di segnalazioni degli Uffici Vigilanza, alle Aziende Sanitarie, nonché ai Comuni capoluogo di Provincia ed ai Ministeri, incluse le relative articolazioni territoriali.

È stata, pertanto, avanzata una specifica richiesta ai vertici dei predetti Enti, con contestuale assegnazione di un termine per l'adempimento ai sensi dell'art.6, commi 9 e 11, del Codice dei Contratti.

Nei confronti dei soggetti inadempienti, nonché di quelli che hanno fornito dati non veritieri, è stato disposto l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Nel corso dell'anno 2011 l'Ufficio preposto ha definito n. 152 procedimenti sanzionatori ricadenti nelle fattispecie sopra menzionate, di cui n. 83 sono stati definiti con l'archiviazione ed i rimanenti n. 69 sono stati oggetto di sanzione.

La maggior parte delle archiviazioni è stata disposta in quanto è risultato che il dato informativo concernente l'aggiudicazione definitiva della gara era stato inserito in via telematica prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio.

Per alcuni procedimenti è stata disposta l'audizione innanzi al Consiglio (n. 15 procedimenti) e per altri presso il Dirigente dell'Ufficio (n. 19 procedimenti).

Ai fini della commisurazione della sanzione si è tenuto conto non solo dell'importo dell'appalto ma anche della dimensione della Stazione Appaltante, della eventuale carenza di personale e di dotazioni informatiche.

Le attività sanzionatorie, al di là dell'aspetto repressivo, hanno assunto particolare rilievo ai fini dell'esaustività dei dati inerenti gli appalti pubblici in possesso dell'Autorità.

CAPITOLO II

L'ATTIVITA' REGOLATORIA IN AUSILIO DEL MERCATO

2.1 Gli ambiti d'intervento e le indicazioni fornite dall'Autorità

L'evoluzione normativa nel settore dei contratti pubblici ha visto accentuarsi la funzione di "regolazione interpretativa" dell'Autorità anche in ragione della complessità ed articolazione della disciplina in materia in materia.

L'esigenza di regole chiare ha di fatto reso l'Autorità l'interlocutore privilegiato di operatori economici e stazioni appaltanti, come risulta dai numerosi esposti, segnalazioni e richieste di chiarimenti che giungono quotidianamente alla stessa da soggetti pubblici, privati, associazioni di categoria ed ai quali è dato puntualmente riscontro.

Si è registrata una domanda di semplificazione della normativa di riferimento via via crescente e la necessità dell'utilizzo di strumenti applicativi condivisi.

L'attività di regolazione è svolta dall'Autorità attraverso l'adozione di linee guida e determinazioni a valenza generale. Si tratta di atti che, pur privi di portata vincolante, registrano un elevato tasso di adesione spontanea da parte degli operatori del settore, costituendo di fatto disposizioni di *soft law*, in ragione dell' autorevolezza del soggetto da cui promanano.

Tra questi si ricorda il recentissimo apporto dell'Autorità in tema d'interpretazione delle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari (ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 2 17) con l''emanazione di tre determinazioni di grande importanza ed impatto in dieci mesi (n. 8 del 18 novembre 2010, n. 10 del 22 dicembre 2010 e n.4 de l7 luglio 2011), in merito alle criticità sorte.

Altrettanto rilevante è stato l'intervento dell'Autorità volto a fornire chiarimenti in materie complesse, quali l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture, le procedure di affidamento del servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto e l'applicazione delle procedure negoziate.

Ad ulteriore conferma dell'importanza dell'attività di regolazione svolta dall'Autorità, si colloca la novella legislativa introdotta con il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011, n.70, convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n.106, che ha stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare bandi di gara in conformità ai modelli predisposti dall'Autorità, dai quali è possibile discostarsi solo con apposito provvedimento dotato di adeguata motivazione (art.64, comma 4bis, del decreto legislativo n.163/2006).

2.2 L'analisi dell'impatto della regolamentazione ed i metodi di consultazione preventiva

L'espletamento dell'attività di regolazione viene svolto attraverso metodi e strumenti specifici quali l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e la consultazione operativa. In termini generali si definisce analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative .

L'AIR è dunque uno strumento che consente alle amministrazioni di introdurre nell'ordinamento giuridico norme destinate a regolare in maniera efficace un determinato settore. Tale metodologia, rappresenta la via per un buon processo decisionale dell'amministrazione proponente, dal momento che l'amministrazione ha, di fatto, all'esito di una analisi di impatto ben effettuata, la possibilità di intervenire dopo aver condotto un'istruttoria approfondita sulle esigenze sottese all'intervento e sulle possibili alternative - anche di tipo non normativo – per raggiungere lo scopo prefissato.

Alcune tipologie di atti dell'Autorità, pur tecnicamente privi di valore normativo, sono di fatto divenuti dei riferimenti imprescindibili per il settore degli appalti pubblici tanto da poter essere accostati, quanto ad effetti, ad atti dotati di forza normativa. Per tale motivo gli atti di regolazione dell'Autorità vengono sottoposti ad analisi di impatto della regolazione.

L'apprestamento di regole per il corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici, inoltre richiede la partecipazione di tutte le sue componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi presenti nel mercato.

Consultazione preventiva

Per questo motivo, per le questioni di più rilevante interesse, ogni soluzione fornita dall'Autorità è preceduta dall'attività di consultazione degli interessati. Fin dall'anno 1999, l'Autorità ha adottato e regolamentato idonee garanzie partecipative, quali le audizioni, riconoscendo l'importanza di pervenire a soluzioni condivise quando si opera in un settore in cui convergono potestà pubblicistiche e regole di mercato.

Tale modalità di procedere è stata quindi espressamente prevista dall'art.8, comma 1, del Codice dei Contratti, d.lgs. 163/2006, secondo cui "al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente".

Regolamento sulla consultazione preventiva

In attuazione dell'articolo citato, recependo una prassi consolidata, è stato emanato un apposito regolamento – "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18-10-2011 - per disciplinare le modalità di svolgimento delle consultazioni finalizzate all'adozione di atti regolatori di competenza dell'Autorità, quali determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida. Vengono svolte, altresì, audizioni periodiche degli operatori del mercato.

Il citato regolamento delinea in primo luogo il proprio ambito applicativo, indicando, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli atti di regolazione dell'Autorità (determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida, audizioni periodiche) che richiedono lo svolgimento delle consultazioni con i soggetti interessati.

Non è previsto alcun vincolo preventivo circa la tipologia di atto di regolazione in merito al quale debba essere prevista la partecipazione dei

soggetti interessati. E' infatti riservato ad una valutazione di opportunità sulla quale si pronuncia l'Autorità attraverso il Consiglio.

La partecipazione degli *stakeholders* alle consultazioni indette dall'AVCP può avvenire anche *online* (ar.4 citato reg.) attraverso un modulo appositamente predisposto.

E' prevista, inoltre, la possibilità di istituire, previa valutazione del Consiglio, appositi tavoli tecnici di consultazione, espressione dei soggetti a vario titolo coinvolti nella materia da esaminare (gli ordini professionali, le associazioni degli operatori economici ovvero delle pubbliche amministrazioni) per la disamina di particolari tematiche.

Audizioni periodiche di rappresentanti di Associazioni, imprese, Stazioni Appaltanti

Oltre alle consultazioni finalizzate all'emanazione di atti di regolazione, l'Autorità può procedere ad audizioni periodiche (art. 6 reg.) di rappresentanti delle associazioni, delle imprese e delle S.A.

I soggetti interessati devono comunicare all'Autorità, almeno dieci giorni prima della data fissata per l'audizione, il nominativo o i nominativi di coloro che intendono partecipare, l'interesse rappresentato o tutelato. Spetta, quindi, all'Autorità, sulla base degli interessi rappresentati o tutelati e la loro attinenza con gli argomenti posti all'ordine del giorno dell'audizione, comunicare ai soggetti che manifestano l'intenzione di partecipare alle audizioni, entro i termini stabiliti nell'avviso di convocazione, l'ammissione ovvero i motivi dell'eventuale esclusione.

Il regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice (D.P.R. 5 ottobre 2010 n.207) ha introdotto molteplici novità nel sistema di qualificazione, in particolare gli artt. 73 e 74 del D.P.R. n. 207/2010, hanno delineato un nuovo articolato impianto sanzionatorio nei confronti dei soggetti vigilati, SOA ed imprese.

Inoltre, in base a quanto disposto dall'art.359 del regolamento, gli artt.73 e 74, sono entrati in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, a differenza di tutte le altre disposizioni regolamentari (180 giorni dalla pubblicazione).

L'immediata vigenza delle nuove disposizioni ha sollecitato un tempestivo intervento dell'Autorità per la concreta applicazione delle stesse.

2.3 Gli atti di regolazione emanati dall'Autorità

Nel corso dell'anno 2011 l'attività di regolazione dell'Autorità ha riguardato diversi aspetti relativi a qualificazione, criteri di aggiudicazione, impianti fotovoltaici. L'attuazione si è concentrata, in particolare, su questioni interpretative. Con la **determinazione n.1/2011** l'Autorità ha ritenuto necessario fornire le indicazioni applicative in ordine alle sanzioni amministrative (pecuniarie ed interdittive) nei confronti delle SOA, previste dall'articolo 73 del Regolamento. È stato, in primo luogo, risolto il problema di regime transitorio delle nuove disposizioni, chiarendo che l'articolo 73 trova immediata applicazione solo per violazioni di comportamenti delle SOA già contemplati nel Codice o nel previgente regolamento in materia di qualificazione di cui al D.P.R. n.34/2000. Alla determinazione sono state allegate delle linee guida recanti la descrizione analitica delle singole fattispecie sanzionabili ed una tabella che dettaglia le violazioni e la data dalla quale entra in vigore l'obbligo posto a carico delle SOA.

Determinazione n. 1/2011: sanzioni amministrative nei confronti delle SOA

Nella determinazione è stato approfondito il requisito dell'"indipendenza di giudizio" delle SOA, stabilito all'articolo 40, comma 3 del Codice, da intendersi in un'accezione ampia, alla luce anche del recente parere reso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Sono, poi, stati illustrati gli effetti della sospensione o decadenza dell'autorizzazione ad attestare sull'attività e sull'assetto societario ed organizzativo della SOA, nonché sui rapporti con le imprese qualificate o in attesa di qualificazione, le quali devono essere tempestivamente informate in caso di sanzione interdittiva o di fallimento o cessazione di attività della SOA stessa. Ulteriori indicazioni hanno riguardato le decisioni che l'impresa può assumere a seguito del ricorrere di una delle suddette circostanze ed il divieto di trasferimento di azienda tra SOA in caso di sospensione o decadenza dell'autorizzazione.

A completamento delle indicazioni relative all'art. 73, la **determinazione n. 3/2011** ha fornito chiarimenti in ordine alle modalità applicative dell'art.74 del Regolamento, che contiene una serie disposizioni eterogenee sia dal punto di vista dei soggetti tenuti a porre in essere determinati

Determinazione n. 3/2011: chiarimenti in merito a modalità applicative dell'art. 7 del Regolamento

comportamenti (imprese, SOA, Autorità) che con riferimento agli obblighi imposti (specifici obblighi informativi, ma anche obblighi di verifica).

Al fine di fare chiarezza sulla individuazione delle fattispecie sanzionabili e sulla corretta applicazione delle sanzioni previste, l'Autorità ha puntualizzato che non possono costituire presupposto per l'irrogazione di sanzioni le condotte non riferibili all'impresa secondo l'ordinario principio di imputabilità; inoltre, facendo proprio l'orientamento espresso dalla giurisprudenza, eventuali risposte tardive o incomplete sono equiparate alla mancata risposta per le sanzioni.

Viene poi precisato che l'Autorità può procedere anche su impulso della SOA, qualora l'impresa non dia seguito alle richieste di informazione formulate dalla stessa (ovvero, la risposta fornita sia tardiva e/o incompleta).

L'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento in merito agli affidamenti dei contratti di valore economico inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, tenuto conto del crescente ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando registratosi soprattutto a seguito di un primo innalzamento dell'importo di tale soglia da 100.000 a 500.000 per gli appalti di lavori, per effetto della modifica apportata all'art.122 del Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, cui ha fatto seguito un ulteriore ampliamento ad opera del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n. 106).

Con la **determinazione n.2/2011** sono state fornite indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura, partendo dalla ricostruzione di un quadro normativo unitario, comprensivo del settore dei lavori, dei servizi, delle forniture, sia per i settori ordinari che per quelli speciali.

Determinazione n. 2/2011: indicazioni operative su procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per contratti sotto soglia

Preliminarmente si è evidenziato che, sotto il profilo procedimentale, mentre le direttive precedenti si limitavano a stabilire i casi in cui era ammessa la procedura negoziata senza nulla dire sulle relative modalità di svolgimento, la direttiva 2004/18/CE introduce talune regole sui criteri di selezione delle offerte al fine di garantire la *par condicio* dei concorrenti, dando luogo ad una sorta di "procedimentalizzazione comunitaria", non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara. L'Autorità si è, poi,

soffermata sulla disposizione contemplata all'articolo 122, comma 7-bis, introdotto dalla legge n. 201/2008 (successivamente abrogato dal citato decreto-legge n. 70), delineando il corretto *modus operandi* che l'amministrazione deve seguire per la scelta del contraente, alla luce dei principi generali di matrice comunitaria, comunque applicabili, e del necessario coordinamento con quanto disposto all'articolo 57, comma 6, del Codice. È stato inoltre approfondito il tema del ricorso alla "indagine di mercato", per il quale non esiste una definizione normativa, precisando che l'utilizzo di tale strumento non può comportare l'individuazione degli operatori economici da invitare con modalità "chiuse" rispetto al mercato. Si è specificato che la Stazione Appaltante, in ogni caso, deve esplicitare nella determina a contrarre i criteri che utilizzerà per la scelta delle imprese da invitare. I suddetti criteri poi, in caso di avviso preventivo, dovranno essere riportati nello stesso.

Ulteriori precisazioni hanno riguardato la necessità della pubblicazione dell'avviso di post-informazione, al fine di rendere noti i soggetti aggiudicatari in esito alla procedura. Si è, inoltre, suggerito alle amministrazioni di predisporre "elenchi aperti di operatori economici", indicando le caratteristiche che gli elenchi devono presentare affinché siano compatibili con la normativa nazionale e comunitaria, stante il generale divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare cosiddetti "albi speciali o elenchi di fiducia" stabilito all'articolo 40, comma 5 del Codice. Ulteriori considerazioni hanno riguardato la disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata, attesa la frequenza del ricorso a tale strumento soprattutto nei servizi e nelle forniture.

Successivamente, l'Autorità ha ritenuto necessario effettuare un aggiornamento delle indicazioni operative fornite nella determinazione n. 2/2011, adottando un nuovo atto di determinazione (determinazione n. 8/2011) che ne integra i riferimenti, tenuto conto del mutato quadro normativo intervenuto in seguito all'emanazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nell'ambito del quale è stato abrogato il comma 7-bis dell'art. 122 del Codice e sostituito il comma 7 dello stesso articolo 122.

L'innovazione principale consiste nell'aumento da 500.000 ad un milione di euro della soglia entro la quale è consentito affidare i lavori con la procedura negoziata; altre importanti novità concernono l'innalzamento della soglia per l'affidamento tramite procedura negoziata dei lavori sui beni culturali, l'intervento sul regime generale della procedura negoziata (art. 56 e 57 del Codice) e l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto dei contratti di servizi e forniture.

Alla luce delle nuove disposizioni che allargano il campo di applicazione della procedura negoziata, si è reso necessario un approfondimento di alcune problematiche legate all'impiego di tale istituto, prima fra tutte la motivazione che giustifica l'attivazione della procedura negoziata senza bando e la modalità di selezione dei soggetti da invitare al confronto concorrenziale. Particolare attenzione è stata infine dedicata al tema della pubblicità della procedura (imposta dal legislatore a livello di post-informazione), sottolineando l'importanza di prevedere anche forme di pubblicità preventiva in relazione alla tipologia dell'appalto e alla rilevanza economica dello stesso.

Determinazione n. 4/2011: linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari

Il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il "Piano straordinario contro le mafie", varato con legge 13 agosto 2010, n. 136, che prevede importanti misure di contrasto alla criminalità organizzata e nuovi strumenti per prevenire infiltrazioni criminali.

Questa normativa ha subito rilevanti modifiche ad opera del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, in materia di sicurezza pubblica, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 217 del 2010 (in G.U. del 18 dicembre 2010). In particolare, sono state apportate modifiche al predetto art. 3 della legge n.136/2010, mentre l'art. 6 del decreto legge n. 187) ha introdotto la disciplina transitoria dei pagamenti per i contratti di appalto in corso al 7 settembre 2010 e ha chiarito, con interpretazione autentica, alcune importanti espressioni contenute nel testo dell'art. 3.

L'Autorità, fin dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha avviato una capillare attività di ascolto delle diverse istanze di chiarimento e in pochi mesi è intervenuta tre volte in materia, con l'adozione di due atti determinazione (n. 8 del 18 novembre 2010 e n. 10 del 22 dicembre

2010) e, da ultimo, con l'approvazione delle "linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136", contenute nella **determinazione n. 4 del 7 luglio 2011** (che sostituisce le precedenti determinazioni).

Con le linee guida, l'Avcp ha chiarito molteplici aspetti riguardanti la nuova disciplina, a cominciare dal regime transitorio e dall'ambito di applicazione, elencando, altresì, i contratti che sono esclusi dagli obblighi della tracciabilità.

Si è fatta chiarezza sulla richiesta ed indicazione del codice CIG, in ordine al conto corrente dedicato, alla gestione dei movimenti finanziari, agli strumenti di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità e sono state esaminate talune fattispecie specifiche, al fine di delineare ulteriori aspetti problematici nella concreta applicazione della normativa.

E' stato altresì specificato un criterio interpretativo generale, che consente di delimitare la nozione di "filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori" di cui all'art. 3 della legge n. 136/2010, facendo riferimento all'elemento della stretta dipendenza funzionale, della prestazione oggetto di subcontratto, della prestazione principale.

Le linee guida hanno inoltre affrontato alcuni nodi interpretativi assai dibattuti, relativi in particolare all'applicazione della tracciabilità ai servizi sanitari prestati da soggetti accreditati per conto di enti pubblici, ai contratti sottoscritti con operatori non stabiliti in Italia e alla nozione di concessionari di finanziamenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010.

L'intervento dell'Autorità è stato attuato nell'ottica della semplificazione degli oneri connessi al rispetto degli obblighi di tracciabilità e nell'auspicio che la risoluzione degli aspetti pratici permetta di tutelare il vero valore delle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari pubblici, mirando a superare problematiche di carattere organizzativo e gestionale.

Secondo i dati dell'Autorità, in poco più di un anno dall'entrata in vigore della norma che ha introdotto l'obbligo di richiesta del Codice Identificativo Gara (CIG) al fine della tracciabilità dei flussi finanziari, si sono registrate circa sedicimila (16.000) nuove Stazioni Appaltanti il cui

numero complessivo è passato da circa quattordicimila (14.000) ad oltre trentamila (30.000). Nello stesso periodo l'Autorità ha censito, mediante il rilascio del CIG anche per fattispecie escluse dagli obblighi di monitoraggio, più di 1.500.000 contratti.

Va rilevato che la tracciabilità produce un miglioramento della conoscenza delle dinamiche del mercato, utile sia a rafforzare la vigilanza dell'Autorità sia ad una più consapevole elaborazione della normativa di settore. In prospettiva, inoltre, i nuovi obblighi, che si sostanziano in una regolamentazione dei sistemi di pagamento, inducono effetti positivi nell'emersione del lavoro irregolare.

Determinazione n. 5/2011: questioni interpretative su procedure di gara per buoni pasto

Con la **determinazione n. 5/2011**, l'Autorità ha fornito indicazioni operative sulle procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto. All'atto di determinazione ha fatto seguito una segnalazione al Governo ed al Parlamento del 10 novembre 2011, contenente proposte di modifica della legislazione di settore.

L'intervento dell'Autorità nasce dalla rilevazione di profonde criticità nel funzionamento del mercato dei buoni pasto, caratterizzato da una complessa interazione tra Stazione Appaltante, società emettitrici dei buoni, rete degli esercenti erogatori del servizio e fruitori finali del servizio.

Una prima problematica di rilievo è ascrivibile al fatto che le attuali disposizioni normative, anche di carattere fiscale, hanno indotto le società emettitrici a traslare i costi degli elevati ribassi offerti in sede di gara sulla rete di esercizi convenzionati: in molti casi, vengono modificate le commissioni di rimborso, giustificandole con la fruizione di servizi aggiuntivi distanti dall'oggetto del servizio principale.

Con questa determinazione, l'Autorità ha posto in luce che, al fine di consentire lo sviluppo di una reale ed equilibrata concorrenza nel mercato, occorre evitare che i "servizi aggiuntivi" possano tradursi, nei fatti, nell'imposizione agli esercenti convenzionati di condizioni peggiorative di quelle dichiarate in sede di gara e nel conseguente abbassamento qualitativo delle prestazioni nei confronti degli utenti finali. È stato pertanto puntualizzato il concetto di "pertinenza" (o "connessione intrinseca") elaborato in precedenza e ridefinita la collocazione dei servizi

aggiuntivi nell'ambito della procedura di gara, specificando che tali servizi – i quali devono avere carattere facoltativo per gli esercenti - non possono essere dilatati sino a permettere l'accorpamento di prestazioni del tutto eterogenee ed assolutamente prescindenti dalla sussistenza di un nesso di effettiva pertinenza.

Ulteriori indicazioni sono state fornite con riguardo al calcolo del valore dell'appalto, ai controlli sulla rete di esercenti ed ai metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Sono state fornite, inoltre, indicazioni operative sui criteri di aggiudicazione delle gare alla luce di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 285 del Regolamento (che esprime un giudizio di preferenza verso l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, suggerendo formule per l'attribuzione dei punteggi che rispettino quanto al riguardo previsto nell'allegato "P" del Regolamento).

L'Autorità ha, altresì, affrontato la tematica relativa alla dilatazione dei termini di pagamento agli esercizi convenzionati rispetto a quelli indicati e in sede di gara e valutati dalle Stazioni Appaltanti, rimarcando come detti termini debbano essere rispettati per tutta la durata dell'affidamento.

Accanto alle indicazioni di carattere più operativo rese con la determinazione, si è reputato opportuno esaminare alcuni vincoli nascenti dall'attuale assetto normativo mediante l'adozione di un atto di segnalazione specifico al Governo ed al Parlamento. Con l'**atto di segnalazione del 10/11/2011** è stato proposto un intervento di armonizzazione del trattamento fiscale e contributivo del buono pasto e dell'indennità sostitutiva, nonché la parificazione delle aliquote a debito ed a credito dell'IVA a carico della società di gestione, per rendere indifferente la scelta tra i due diversi sistemi, da un punto di vista strettamente fiscale e contributivo. È stata, altresì, auspicata la reintroduzione nell'art. 285 del Regolamento della previsione relativa al calcolo del valore a base di gara (non inferiore al valore facciale dei buoni pasto).

Atto di segnalazione del 10/11/2011 su normativa che regola i buoni pasto

Inoltre, al fine di evitare le attuali incertezze sul valore da porre a base di gara, l'Autorità ha suggerito di introdurre il divieto di sconti sul valore nominale del buono pasto: ciò consentirebbe di ovviare, in radice, alle

problematiche relative al recupero, da parte delle società di emissione, dello sconto operato in gara. Sarebbe, inoltre, necessario prevedere *ex lege* che la rete minima di esercenti debba essere individuata nel bando di gara e non possa essere utilizzata come criterio di attribuzione del punteggio, al fine di disincentivare la presentazione di offerte sovradimensionate e semplificare i controlli in capo alle Stazioni Appaltanti. L'Autorità ha rilevato, infine, l'opportunità di delineare un quadro regolamentare *ad hoc* per l'utilizzo del sistema del buono pasto elettronico che consentirebbe un alleggerimento degli oneri di rendicontazione verso le Stazioni Appaltanti e, al contempo, una forte semplificazione dei correlati controlli a valle dell'esecuzione.

Determinazione n. 6/2011: linee guida per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici

A seguito di una approfondita indagine di settore che ha evidenziato il crescente coinvolgimento degli enti locali nel mercato delle fonti energetiche rinnovabili (FER) e l'eterogeneità delle procedure utilizzate, l'Autorità ha adottato la **determinazione n. 6/2011**, con la quale si è inteso fornire indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle Stazioni Appaltanti e in particolare degli enti locali. Le linee guida chiariscono, innanzitutto, il ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle fonti rinnovabili, vengono poi esaminate le fattispecie relative alla concessione su superfici appartenenti al demanio pubblico e alla realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti, con particolare riguardo all'inquadramento delle relative operazioni ai sensi del Codice.

Riguardo, in generale, al ruolo degli enti locali nel mercato delle FER, dopo una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che qualifica l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come "attività libera", si chiarisce che l'intervento degli enti pubblici e in particolare degli enti locali è limitato, di regola, al solo piano autorizzatorio.

Diversa è l'ipotesi in cui gli enti locali assumono un ruolo più rilevante, ad esempio perché concedenti del suolo pubblico su cui vengono realizzati gli impianti, o perché acquirenti di forniture energetiche, autoproduttori, ovvero produttori di energia destinata alla cessione sul mercato.

In questo ultimo caso, seppur non possa essere sottovalutata la problematica di una possibile alterazione delle condizioni di parità nell'accesso ad un mercato liberalizzato, l'Autorità ha sottolineato che l'intervento diretto degli enti locali non può escludersi a priori ma deve essere analizzato attentamente, in relazione alle sue concrete modalità di realizzazione.

In merito alla realizzazione di impianti su superfici del demanio pubblico si è evidenziato che i diritti sul sito pubblico devono essere concessi mediante l'espletamento di gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità ex ante. È stata poi esaminata l'ipotesi in cui l'ente locale realizzi un impianto (si tratta quasi esclusivamente di impianti fotovoltaici) per la copertura totale o parziale del proprio fabbisogno energetico, mediante l'esternalizzazione della gestione materiale.

Nella determinazione sono stati forniti chiarimenti operativi sulle diverse alternative contrattuali utilizzabili - con particolare riguardo alle forme di partenariato pubblico privato – nonché concrete indicazioni sulle procedure di gara da porre in essere.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti (DPR n. 207/2010), l'Autorità è nuovamente intervenuta sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esaminando le problematiche al riguardo sorte, con particolare riferimento ai contratti di appalto di servizi e forniture.

La prassi applicativa ha evidenziato numerose criticità ascrivibili alla necessità di trovare un punto di equilibrio tra oggettività del giudizio sulle offerte espresso dalla commissione giudicatrice e rispetto della discrezionalità delle scelte operate a monte dall'amministrazione.

Determinazione n. 7/2011: linee guida per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti di servizi e forniture

La determinazione n. 7/2011 si è, quindi, posta l'obiettivo di ripercorrere l'iter logico e giuridico che la Stazione Appaltante si trova a dover porre in essere nel caso in cui opti per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione: una prima e delicata questione affrontata dalle Linee Guida concerne, infatti, le modalità di scelta del corretto criterio di aggiudicazione da utilizzare in relazione alle peculiarità dell'oggetto del contratto.

Posta l'assenza di un indirizzo preferenziale del legislatore, è stato evidenziato che le Stazioni Appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni, avendo come finalità la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Sulla base di tali presupposti, l'Autorità ha posto in rilievo che l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si impone laddove sia ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura (ad esempio, appalti di servizi di ingegneria ed architettura, appalti relativi ai servizi socio - sanitari ed educativi, appalti di servizi di tipo tecnologico, appalti di forniture di prodotti non direttamente comprabili tra loro), giacché lo stesso consente di valorizzare le capacità innovative del mondo professionale.

Sono state, inoltre, analizzate nel dettaglio le indicazioni che la Stazione Appaltante deve inserire nei documenti di gara, quali i criteri, i sub-criteri con la relativa ponderazione e i criteri motivazionali, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 83 del Codice e dall'allegato "P" del Regolamento attuativo, operando la fondamentale distinzione tra criteri di valutazione (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, etc.) e parametri di ponderazione (dati numerici volti a garantire, in relazione alla natura del servizio/fornitura, un corretto rapporto prezzo/qualità).

Quanto al merito della scelta relativa al peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio, nella determinazione si evidenzia che la discrezionalità della Stazione Appaltante incontra l'unico limite della "manifesta irrazionalità" della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento ed in relazione alle peculiarità specifiche dell'appalto. Importanti precisazioni sono state fornite anche con riguardo alla dibattuta questione della considerazione di elementi di natura soggettiva nell'ambito dei criteri di valutazione, aderendo al recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi relativi ai concorrenti sia ammissibile, purché essi siano strettamente attinenti al

merito valutativo dell'offerta e costituiscano, in ultima analisi, un elemento che incide sulle modalità esecutive dello specifico servizio.

Un'ulteriore chiarificazione ha riguardato la necessità di definire nei documenti di gara i cd. criteri motivazionali (come prescritto dall'art. 83, comma 4 del Codice). In funzione di tale prescrizione, le Stazioni Appaltanti vengono invitate ad evitare che la genericità dei documenti di gara finisca con l'attrarre, nell'orbita del giudizio tecnico sugli elementi dell'offerta, la definizione dei pesi e dei rapporti sulla base dei quali la valutazione stessa verrà effettuata. Ciò vale anche qualora la Stazione Appaltante opti per l'utilizzo di una soglia di sbarramento (come consentito dall'art. 83, comma 2 del Codice), con peculiare riguardo ai criteri qualitativi: anche in tal caso, infatti, occorre che la soglia sia prefissata nella *lex specialis*, senza lasciare margini di determinazione alla commissione di gara. Le Linee Guida, chiariti tali aspetti di carattere più generale, contengono una dettagliata illustrazione delle metodologie suggerite dal Regolamento per la concreta valutazione delle offerte (cd. analisi multicriteri o multiobiettivi, quali il metodo aggregativo compensatore o della somma pesata, il metodo *electre*, il metodo *analityc hierarchy process*, il metodo *evamix*, il metodo *technique for order preference by similarity to ideal solution*). Particolarmente innovative sono alcune soluzioni indicate per risolvere le criticità evidenziate dagli operatori con riguardo ad alcuni settori di servizi e forniture, ove si tratti di appalti ad alta intensità di lavoro.

2.4 Gli atti di segnalazione

Atto di segnalazione del 26/1/2011: qualifica di organismo di diritto pubblico a casse previdenziali privatizzate

Con **atto di segnalazione del 26/01/2011** l'Autorità ha ritenuto opportuno formulare alcune osservazioni sulla norma contenuta all'articolo 1, comma 10-*ter* del decreto-legge 23 ottobre 2008, n.162, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n.201, in relazione alla natura giuridica delle casse previdenziali.

In particolare, nella citata disposizione è stabilito che gli enti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1999 n. 153 e gli enti trasformati in associazioni o fondazioni ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 non sono

da ricomprendersi negli elenchi degli organismi di diritto pubblico, ai fini dell'applicazione del Codice, a condizione che detti enti non usufruiscano di finanziamenti pubblici, fatte salve le misure di pubblicità sugli appalti di lavori, servizi e forniture.

Al riguardo, l'Autorità ha specificato che, nonostante la privatizzazione degli enti previdenziali, questi ultimi vanno considerati organismi di diritto pubblico in virtù della ricorrenza dei tre requisiti necessari ai fini di tale qualificazione, così come definiti dall'articolo 3, comma 26 del Codice (personalità giuridica, finalità tese a soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale e finanziamento pubblico maggioritario o controllo da parte di soggetti pubblici).

Per questo, la segnalazione ha auspicato l'intervento chiarificatore del legislatore sulla questione, che è giunto con l'articolo 32, comma 2, del decreto-legge 6-7-2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111.

Il citato articolo 1, comma 10-*ter* del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, è' stato infatti modificato nel senso che gli enti in parola sono inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

Atto di segnalazione n. 1/2012: misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici

Nell'atto di segnalazione n. 1/2012, "Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici", l'Autorità ha suggerito al Governo, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera f, del Codice, l'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di Stazioni Appaltanti ed imprese, nonché a riqualificare gli attori del sistema affinché la spesa pubblica possa diventare veicolo di sviluppo, qualità ed innovazione.

Nell'atto si sottolinea come il taglio dei costi amministrativi rappresenti un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese, senza aumenti della spesa pubblica. Il riferimento è ai costi sostenuti dalle imprese per la partecipazione alle procedure di gara, nonché ai costi connessi ai defatiganti controlli a carico

delle amministrazioni che causano inefficienze nell'impiego delle risorse utilizzate.

Il progetto proposto dall'Autorità è stato recepito dal Governo che con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", pubblicato nella Gazzetta ufficiale 9 febbraio 2012, n. 33, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35 , ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l'articolo 6-bis secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l'Autorità.

Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici

La BDNCP, pertanto, dal 16 gennaio 2013 diventa il punto di raccordo delle banche dati delle amministrazioni certificanti attraverso un sistema di cooperazione applicativa che permette di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, consentendo, a regime, una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso di quelli di ordine generale, tecnico ed economico, mediante accesso ad un unico sistema.

Ulteriori proposte, contenute nella segnalazione, hanno riguardato la revisione del sistema sanzionatorio per le ipotesi di riscontrata, falsa dichiarazione o falsa documentazione in sede di partecipazione alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici.

A tale riguardo infatti, il comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, introdotto dall'art. 4, comma 2, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha attribuito, all'Autorità, il potere di effettuare una valutazione in ordine alla sussistenza del dolo o della colpa grave, per poi procedere alla eventuale sospensione dell'operatore economico dalle gare e dai subappalti per il periodo di un anno. La norma, così formulata, non lasciava, all'Autorità, alcun margine per graduare la pesante sanzione della sospensione in funzione della gravità della violazione accertata. Con l'atto di segnalazione n.1/2012 l'Autorità ha quindi auspicato l'introduzione di una modifica al comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, nel senso di attribuire alla stessa Autorità, analogamente a quanto previsto all'art. 48 in sede di verifica dei

requisiti speciali, il potere di graduare la sanzione dell'esclusione del concorrente dalle gare pubbliche da un minimo di un mese ad un massimo di un anno.

Anche in questo caso il Governo ha dimostrato di condividere le osservazioni formulate dall'Autorità e con il citato D.L.. 9 febbraio 2012, n. 5, ha modificato il comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, prevedendo che la sospensione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto possa essere disposta "fino ad un anno".

Anagrafica delle Stazioni Appaltanti

Sul fronte della qualificazione degli attori del sistema, sia dal lato pubblico che dal lato privato, è stata proposta, nella segnalazione, l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle Stazioni Appaltanti, introducendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'AVCP; lo sportello unico potrebbe consentire di creare un patrimonio conoscitivo comune sulla committenza pubblica ed introdurrebbe un utile sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti, sotto il profilo delle capacità amministrative e gestionali, così da assicurare che ogni amministrazione indica gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali.

L'AVCP ha auspicato, altresì, un'evoluzione del sistema di qualificazione delle imprese, volta a far acquisire agli operatori economici quelle caratteristiche imprenditoriali necessarie per competere sul mercato in primo luogo nazionale, ma anche internazionale. Un simile obiettivo, secondo le proposte dell'Autorità, può essere perseguito integrando gli attuali requisiti di partecipazione con la previsione di criteri reputazionali, valutati in maniera oggettiva e trasparente da un soggetto terzo, quale l'Autorità stessa, attraverso un procedimento che preveda l'esercizio del diritto al contraddittorio per l'impresa.

L'atto di segnalazione ha sottolineato, infine, che il perseguimento dei principi di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa richiederebbe il conferimento all'Autorità di poteri più pregnanti rispetto a quelli attualmente previsti dal Codice.

CAPITOLO III

I SERVIZI RESI AL MERCATO DALL'AUTORITA'

3.1 I servizi e gli utenti

L'attività dell'Autorità, ed in particolare quella dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici presso l'Autorità, richiede una forte interazione sia con gli *stakeholders* del mercato vigilato sia, per questioni legate alla trasparenza, con enti e cittadini interessati alla corretta esecuzione dei contratti pubblici. A tal fine, l'art. 7 del D.lgs. 163/06, oltre a prevedere le attività in capo all'Osservatorio, stabilisce le modalità operative con l'utilizzo di procedure informatiche dello stesso, nonché la predisposizione di alcuni servizi per gli utenti. L'interazione con gli *stakeholders* è regolata dalle disposizioni normative di natura primaria e secondaria. Dette disposizioni prevedono una sistematica attività di raccolta dati sulla base dei quali:

- determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale;
- determinare annualmente costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT e tenendo conto dei parametri qualità prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla CONSIP, ai sensi dell'articolo 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488;
- pubblicare annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei contratti pubblici affidati;
- garantire l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti ed alle relative elaborazioni;
- adempiere agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità;

L'attività in capo all'Osservatorio

- favorire la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione dei soggetti interessati;
- curare l'elaborazione dei prospetti statistici di cui all'articolo 250 del Codice (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di rilevanza comunitaria) e di cui all'articolo 251 del medesimo Codice (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi nei settori di gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica).

Il patrimonio informativo gestito dall'Osservatorio, rappresenta un elemento indispensabile per l'attività di analisi statistica svolta dall'Autorità ed ha forte rilevanza strategica per la legalità e la trasparenza complessiva del sistema Paese.

Il Codice ed il Regolamento disciplinano il Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture presso l'Osservatorio, prevedendo archivi differenziati per i bandi, gli avvisi e gli estremi dei programmi non ancora scaduti, stabilendo altresì il termine massimo di conservazione degli atti, ed infine un archivio per la pubblicazione di massime tratte da decisioni giurisdizionali e lodi arbitrali.

Gli avvisi di aggiudicazione dei contratti pubblici ed i bandi di gara sono pubblicati sul sito internet dell'Autorità entro due giorni lavorativi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Nel Casellario sono inseriti, oltre ai provvedimenti concernenti gli operatori economici, quelli relativi alle sanzioni, alle sospensioni e alle pronunce di decadenza nei confronti delle SOA previste dall'articolo 73 del Regolamento.

Il Codice Identificativo Gara e la tracciabilità dei flussi finanziari

Infine, l'Osservatorio, ai sensi degli artt. 254, comma 3 e 255, comma 1 del Regolamento, raccoglie le informazioni relative alle società di ingegneria e professionali relativamente all'organigramma comprendente i soggetti direttamente impiegati nello svolgimento di funzioni professionali e tecniche, nonché di controllo della qualità, le cui elaborazioni sono riportate nel Capitolo I.

È stato altresì predisposto il sistema di pubblicazione dei bandi di gara basato sul flusso di informazioni che perviene all'Autorità prima dell'aggiudicazione, conseguente all'acquisizione del Codice Identificativo Gara (CIG).

Con l'entrata in vigore della L. 136/2010 sulla tracciabilità dei flussi finanziari, il rilascio del CIG è divenuto obbligatorio per tutti gli appalti pubblici come codice che consente di tracciare i pagamenti rientranti nella filiera degli appalti, per contrastare l'infiltrazione mafiosa.

L'utilizzo del CIG, anche ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, ha esteso il numero degli appalti soggetti all'acquisizione di tale codice a qualunque appalto di qualunque importo ai sensi dell'art. 3 del D.lgs 163/2006. Per snellire le attività dei responsabili del procedimento, è stata creata una apposita procedura per l'acquisizione del così detto *smart cig*.

Il sistema di raccolta dati è stato completato con l'acquisizione e la successiva pubblicazione dei documenti di gara (bando e specifiche tecniche).

La legge finanziaria per il 2007 (Legge n. 296 del 27/12/2006, art 1 comma 1126, All. 1) ha previsto, in ottemperanza alle Direttive CE n. 17 e n. 18 del 2004, anche l'attuazione di un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), predisposto a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della PA PAN GPP

Il PAN GPP tra Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dello Sviluppo Economico è stato approvato, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 107 dell'8 maggio 2008. Esso prevede, in particolare, la definizione di obiettivi nazionali, il monitoraggio periodico nonché l'analisi dei benefici ambientali e la ridefinizione degli obiettivi di riduzione nello sfruttamento delle risorse naturali consentendo un maggior ricorso a fonti energetiche rinnovabili con cadenza triennale (punto 3 del PAN GPP). Tra gli obiettivi nazionali c'è quello di raggiungere una quota minima del 30% di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni con oltre 15.000 abitanti che adottino

procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi (punto 4 del PAN GPP).

L'Autorità ha attuato una cooperazione con il Ministero dell'Ambiente attraverso la partecipazione al tavolo permanente di consultazione sul GPP. Inoltre, è stato avviato un servizio di rilevazione delle informazioni sugli appalti verdi da mettere a disposizione del Ministero.

Attestazioni delle imprese per lavori di importo superiore a 150.000 €

Oltre ai nuovi servizi avviati a seguito delle recenti previsioni di legge, la tenuta del Casellario Informatico comporta la gestione e l'offerta di numerosi altri servizi. In particolare si ricorda il servizio relativo alle attestazioni delle imprese di costruzioni che eseguono lavori d'importo superiore a 150.000 euro i cui dati vengono implementati direttamente dalle SOA. Con i dati inseriti, l'Autorità effettua un servizio alle Stazioni Appaltanti, alle SOA ed ai cittadini mediante la pubblicazione sul proprio sito *Web* dell'elenco delle imprese qualificate suddivise per regione. Il sistema, oltre a pubblicare per ciascuna impresa qualificata l'attestato e la storia delle attestazioni conseguite, consente di effettuare la ricerca delle imprese qualificate per codice fiscale e per denominazione, rendendo in tal modo più trasparente il sistema di attestazione previsto dalla norma. Viene consentito inoltre alle Stazioni Appaltanti di effettuare la verifica dei requisiti speciali nelle gare di lavori, di cui all'art. 48 del Codice, riducendo in tal modo l'attività amministrativa delle stesse. La tenuta del Casellario, inoltre, consente la consultazione delle annotazioni, onde verificare alcuni requisiti generali di cui all'art. 38 del Codice.

Consultazione annotazioni nel Casellario

Ulteriore servizio offerto tramite Casellario è quello relativo alla consultazione delle annotazioni che consente alle Stazioni Appaltanti di effettuare parte delle verifiche dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del Codice con notevoli risparmi di tempi e di costi.

Confluiscono nello stesso Casellario Informatico i Certificati Esecuzione Lavori (CEL) rilasciati dalle Stazioni Appaltanti e precompilati sulla base dei dati presenti in Sistema Monitoraggio Gare (SIMOG) consentendo alle SOA di effettuare il servizio di certificazione di loro competenza.

Al fine di snellire le procedure di partecipazione alla gara, l'Autorità ha predisposto la trasmissione *on line* della documentazione riguardante

l'avvalimento di cui ai sensi dell'art. 49 del Codice ed un sistema di consultazione via *Web* a disposizione delle Stazioni Appaltanti per verificare in sede di gara le eventuali incompatibilità dei professionisti partecipanti alla medesima gara (art. 253 del Regolamento) per appalti di servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura, sia singolarmente sia attraverso una società di ingegneria o una società di professionisti delle quali il professionista medesimo è amministratore, socio, dipendente, consulente o collaboratore.

Inoltre, l'Autorità, così come previsto dall'art. 7, comma 11 del Codice, permette la consultazione via *Web* delle delibere, delle determine AVCP nonché delle massime giurisprudenziali e dei lodi arbitrali.

Va rilevato che diverse disposizioni normative hanno negli ultimi anni valorizzato il ruolo della Banca Dati dell'Autorità. Il D.Lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010 ha modificato il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005) prevedendo all'art. 62 bis la creazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita presso l'AVCP. La BDNCP è stata inclusa, poi, con lo stesso D.lgs., tra le banche dati di interesse nazionale, in linea con l'attuale indirizzo politico e normativo, caratterizzato da una complessiva tensione del sistema amministrativo verso elevati livelli di efficienza attraverso strumenti quali la de-materializzazione, la semplificazione, la cooperazione tra amministrazioni e la condivisione delle informazioni in proprio possesso, l'Autorità ha promosso un processo di evoluzione ed implementazione della struttura della propria Banca Dati.

Il nuovo ruolo della BDNCP

Recentemente il D.L. n. 5/2012, convertito nella legge 35/2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, ha inserito un nuovo articolo al D.lgs. 163/2006 (art. 6 bis, rubricato "Banca dati nazionale dei contratti pubblici"), prevedendo che dal 1° gennaio 2013 la Banca Dati sia lo strumento attraverso il quale le Stazioni Appaltanti dovranno effettuare le verifiche del possesso dei requisiti di ordine generale e speciale delle imprese partecipanti alle gare. La Banca Dati, infine, verrà utilizzata anche per lo scambio di informazioni sui contratti

pubblici con la Banca Dati unitaria delle amministrazioni pubbliche istituita ex art. 13 , legge 196/2009 ai fini del monitoraggio della spesa pubblica.

3.2 L'attività consultiva

Tra i servizi che l'Avcp offre agli *stakeholders* vi è lo svolgimento di attività consultiva articolata su diversi livelli. Le richieste più numerose riguardano quesiti che possono essere efficacemente risolti richiamando precedenti pareri resi dall'Autorità, oppure attraverso l'indicazione della normativa applicabile al caso specifico. Tali richieste sono evase principalmente in forma verbale e in tempi assai ristretti, attraverso il servizio di *contact center*.

L'attività consultiva, viceversa, assume forma procedimentale con riferimento alle istanze che richiedono una maggiore complessità istruttoria.

Pareri di precontenzioso

In particolare, l'Autorità emana pareri non vincolanti di precontenzioso su richiesta della Stazione Appaltante e degli operatori economici partecipanti alla procedura selettiva, al fine di comporre conflitti anche mediante la formulazione di una ipotesi di soluzione, secondo quanto prescrive l'art. 6, comma 7, lett. n) del Codice dei Contratti.

L'attività del precontenzioso, in ragione della specializzazione del soggetto che emana il parere, assolve ad una finalità deflattiva del contenzioso offrendo la possibilità di una composizione celere del conflitto ad opera di un organo neutrale, imparziale, senza costi.

Le novità introdotte dalla Legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha disposto l'aumento delle spese per l'iscrizione a ruolo dei ricorsi giurisdizionali potranno determinare un aumento delle richieste di pareri in sede precontenziosa.

Pareri relativi a particolari condizioni di esecuzione del contratto

L'Autorità, al fine di rendere più agevole l'accesso al servizio, ha recentemente adottato un nuovo regolamento in materia valorizzando la vocazione paragiurisdizionale dell'istituto e considerando, nell'esame istruttorio e nella tempistica, le istanze provenienti congiuntamente dalle Stazioni Appaltanti e dagli operatori economici.

Oltre a pareri in sede precontenziosa, l'Autorità emette pareri ai sensi dell'art. 69 del Codice dei Contratti, fornendo alle Stazioni Appaltanti che ne facciano richiesta il proprio avviso in ordine alle condizioni particolari di esecuzione del contratto, prescritte nel bando o nella lettera di invito, dirette a preservare esigenze sociali od ambientali, valutando la compatibilità delle stesse con il diritto comunitario.

Questi pareri, oltre a rafforzare l'attuazione dei principi contenuti nell'art.2, comma 2 del Codice, consentendo la subordinazione dell'economicità a criteri ispirati a esigenze sociali ed ambientali, contribuiscono all'attuazione della strategia Europa 2020 incentrata sulla promozione di una crescita sostenibile in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia entro l'anno 2020.

L'Autorità redige, infine, pareri in riferimento a quesiti con particolare significatività sociale, rilevanti sotto il profilo economico, inerenti questioni di diritto nuove e suscettibili di applicazione in casi analoghi o caratterizzate da motivati profili di urgenza, svolgendo così attività *moral suasion* nella sua qualità di interprete qualificato per dirimere le incertezze interpretative ed applicative delle discipline di settore.

Come già specificato in precedenza, tutti i documenti inerenti l'attività consultiva dell'AVCP confluiscono nel massimario pubblicato nel sito.

3.2.1 Il servizio di *contact center*

L'analisi dei servizi al pubblico, fornita dall'Autorità nel corso del 2011 attraverso il *Contact Center*, pone in luce interessanti elementi di valutazione sui fabbisogni che l'evoluzione normativa genera nel mercato vigilato e sulle strategie adottate dalla stessa Autorità per farvi fronte.

Con riferimento all'utilizzo del servizio di *Contact Center* da parte degli utenti, confrontando i dati sul numero di richieste gestite nel corso del 2010 con quelli relativi al 2011, si osserva una crescita esponenziale della domanda, registrata nel 2011, mediamente 6 volte superiore a quella del 2010.

Figura 1 - confronto tra richieste di supporto telefoniche pervenute al contact center nel 2010 e nel 2011. (nel periodo giugno-dicembre)

Figura 2 - confronto tra richieste di supporto off-line (a mezzo fax, e-mail, lettera) pervenute al contact center nel 2010 e nel 2011. (giugno-dicembre)

Figura 3 - confronto tra il totale delle richieste di supporto (on-line e off-line) pervenute al contact center nel 2010 e nel 2011 (giugno-dicembre)

Il servizio di *contact center* per gli utenti

A determinare questa "impennata" nelle richieste rivolte all'Autorità, hanno contribuito l'entrata in vigore del nuovo regolamento di cui al DPR n. 207/2010 e della legge n. 136/2010 che, estendendo gli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici a tutti i contratti pubblici (indipendentemente dall'oggetto o dal valore economico dell'affidamento), e non solo a quelli superiori a determinate soglie economiche, ha aumentato esponenzialmente il numero dei contratti censiti tenuti all'acquisizione del CIG.

Il nuovo servizio di *Contact Center*, avviato a partire dal 1 giugno 2011, si è da subito dimostrato capace di soddisfare l'enorme numero di richieste di supporto indirizzate all'AVCP, come si evince dal seguente grafico, che fotografa l'andamento delle richieste pervenute attraverso il solo canale telefonico (numero verde) e la capacità del servizio di fornire ad esse una risposta.

Figura 4 - confronto tra richieste pervenute on-line e richieste gestite dagli operatori di 1° livello

In particolare fa fronte alle richieste attraverso sistemi di *Interactive Voice Response* (IVR) di Centralino e *Contact Center*. Il servizio, i cui ambiti di esercizio sono rappresentati nella figura 5, è utilizzato in modo preminente per la soluzione di problematiche relative all'accesso alle applicazioni informatiche per l'invio dei dati sulle procedure di affidamento all'Osservatorio (abilitazione dei RUP, modifica CIG o schede del sistema SIMOG, segnalazione guasti, ecc.).

Figura 5 - aggregazione delle richieste di supporto per macro-ambiti

***Contact center* di I e II livello**

Si rileva che le esigenze di supporto riguardanti l'utilizzo delle applicazioni informatiche e gli altri bisogni espressi dall'utenza, rappresentata sempre dal grafico n. 5, sono prevalenti.

Con riferimento alla struttura del servizio, si ricorda che esso è articolato su due livelli, un *front end* (centralino e *contact center* di I livello) e un *back office* (*contact center* di II livello).

Anche in ragione delle recenti novità normative sono state adottate strategie gestionali finalizzate ad operare una puntuale selezione della domanda, identificando più efficacemente il bisogno informativo o la specifica esigenza di supporto espressa dall'utente. Si è tentato, altresì, di "specializzare" la risposta, prevedendo canali e *team* (*Skill Group*) dedicati alla risoluzione di specifici problemi. Il sistema IVR permette un accesso facilitato degli utenti ai vari servizi, guidandoli nella formulazione e identificazione del fabbisogno; correlativamente, le scelte operate dagli utenti nella navigazione sul sistema automatico e, quindi, la stratificazione della domanda per ambito tematico, producono informazioni che, attraverso la loro elaborazione statistica (Figura 6), consentono di monitorare e dimensionare correttamente i servizi attivati.

Figura 6 - analisi della domanda realizzata attraverso l'elaborazione dei dati ricavati da IVR

Analogamente, gli strumenti e le applicazioni di *customer relationship management* (CRM) utilizzati per la registrazione di tutti i contatti gestiti, consentono un più efficace *tracking* delle richieste (grazie al maggior numero di servizi e procedimenti tracciati attraverso CRM e al maggior numero di informazioni sull'utente gestite).

Figura 7- tipologie di utenti dei servizi di contact center tracciate dai sistemi di CRM

La piattaforma tecnologica utilizzata dagli operatori di *contact center* ha consentito, attraverso l'indicizzazione del motore di ricerca del sito *web* AVCP, delle principali banche dati e degli archivi contenenti tutti gli atti di indirizzo, di regolazione, pronunce dell'Autorità in materia di precontenzioso, vigilanza nonché i pareri espressi in materia di interpretazione della normativa sui contratti pubblici (ad oggi lo strumento di *Knowledge Management* è stato alimentato da oltre 1045 atti dell'Autorità e 260 FAQ), di valorizzare la base di conoscenza disponibile.

Si è registrato un rilevante incremento dei flussi cartacei tramite il protocollo dell'AVCP, esponenzialmente aumentati rispetto al corrispondente periodo del 2010, come riportato nelle tabelle che seguono.

Tab. 1 Numero delle partiche assegnate all'URP dal protocollo AVCP: periodo gennaio - maggio 2010 / gennaio - maggio 2011

	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio
2010	2	2	7	4	22
2011	194	240	277	221	317

Tab. 2 Numero pratiche assegnate all'URP dal protocollo AVCP: periodo, rispettivamente, giugno - dicembre 2010 e giugno - dicembre 2011

	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
2010	48	29	5	7	23	47	135
2011	276	211	133	146	202	251	142

Complessivamente l'URP ha gestito un volume di flusso documentale ordinario pari a circa 7000 pratiche/interventi come sotto riportato:

- protocollo interno (2600 pratiche circa); telefono, fax e mail; richieste (telefoniche e mail) di altri uffici dell'AVCP; 100 contatti/supporti;
- richieste giuridiche di III livello derivanti dal sistema di CRM del gestore del Contact Center; 1310 risposte specialistiche trattate;
- richieste di *skill group* provenienti dal sistema CRM del Contact Center; 3000 risposte supervisionate a campione.

Nel grafico successivo (n. 8) sono rappresentati il numero degli atti inviati all'URP per il tramite del protocollo generale e relativi all'intero anno 2011.

Figura 8 - Flusso delle pratiche assegnate all'ufficio URP dal protocollo nel corso del 2011

3.2.2 I pareri del precontenzioso

Come sopra rilevato, oltre ai servizi di *contact center* che offrono all'utente una prima, basilare, attività consultiva, il Codice attribuisce formalmente all'Autorità una funzione consultiva che si esplica nei numerosi pareri emanati nel corso dell'anno 2010 dei quali di seguito si riportano quelli più rilevanti. L'Autorità è stata chiamata ad esprimere un parere in merito alla possibilità per un operatore economico di concorrere contemporaneamente all'affidamento di due diversi lotti, in due distinte forme giuridiche, alla luce di quanto previsto dall'art. 37, comma 7 del D.lgs. 163/2006 e dalla *lex specialis.*

Partecipazione ad una gara in lotti in due distinte forme giuridiche

Nel caso di specie, infatti, la *lex specialis* prevedeva espressamente la possibilità di contemporanea partecipazione da parte del medesimo operatore economico ad entrambi i lotti, fornendo precise indicazioni sulla modalità di presentazione dell'offerta e sui requisiti richiesti in capo all'operatore economico per la partecipazione a più lotti.

In base a tale previsione la Stazione Appaltante non avrebbe potuto escludere il concorrente che avesse presentato offerta come singolo per un lotto e come componente di un raggruppamento per l'altro lotto in quanto avrebbe finito per violare il principio di libertà dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.), imponendo di fatto al concorrente di partecipare in una determinata forma giuridica ad entrambi i lotti, ed il principio di *par*

condicio tra i concorrenti (art. 2 D.lgs.163/2006) creando una discriminazione tra gli operatori in base alla forma di partecipazione alla gara.

Il dubbio espresso dalla Stazione Appaltante circa il comportamento da adottare nasceva però dalla presenza di un'altra clausola nella *lex specialis* che impediva la partecipazione alla gara di un'impresa in più di un raggruppamento (in forma individuale e all'interno di un raggruppamento), pena l'esclusione; tale previsione veniva espressamente estesa anche all'ipotesi di partecipazione a lotti distinti.

In ordine alla partecipazione a più lotti, era evidente il contrasto della *lex specialis,* sia con i richiamati principi di libertà dell'iniziativa economica e di *par condicio* tra i concorrenti, sia con il tenore delle altre disposizioni già richiamate. L'ambiguità della formulazione delle disposizioni della *lex specialis* ha offerto dunque lo spunto per una ricostruzione teleologicamente orientata della disciplina di gara e della norma di riferimento, ovvero l'art. 37, comma 7 del D.lgs. 163/2006 che vieta ai concorrenti di partecipare ad una medesima gara in più raggruppamenti temporanei o consorzi ordinari, ovvero di prendere parte ad una gara anche in forma individuale qualora il concorrente abbia già partecipato alla stessa in raggruppamento o consorzio ordinario.

L'Autorità ha così potuto precisare che il fine ultimo dell'art. 37 comma 7 e della previsione della *lex specialis* è quello di tutelare il corretto e trasparente svolgimento della gara prevenendo possibili turbative connesse alla violazione dei principi di segretezza delle offerte e *par condicio* dei concorrenti che potrebbero verificarsi se lo stesso operatore economico partecipasse in diverse forme alla medesima procedura di gara.

Nel caso sottoposto al suo esame, l'Autorità ha rilevato la presenza di due distinti affidamenti, poiché era espressamente prevista la possibilità per i partecipanti di concorrere all'aggiudicazione di uno solo o di entrambi i lotti, visto che per ciascun lotto poteva esserci un aggiudicatario con specifico contratto, pur essendoci un unico bando di gara.

Bando di gara per affidamento di *voucher* sociali

L'Autorità ha affermato quindi che uno stesso operatore economico può partecipare contemporaneamente in forma singola per l'affidamento di

un lotto e in raggruppamento per l'affidamento di un altro lotto della stessa gara, purché alla suddivisione in due lotti corrisponda la stipula di due distinti contratti.

Altro caso nel quale l'Autorità è stata chiamata ad esprimere il proprio avviso è quello relativo alla legittimità di un bando di gara per l'affidamento di un servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di *voucher* sociali. Il bando, in particolare, era stato censurato sotto diversi profili, dai requisiti di partecipazione richiesti, ai criteri di aggiudicazione e alla determinazione dell'importo a base di gara.

Nel caso in esame, la procedura riguardava in particolar modo *voucher* sociali finalizzati al sostegno del reddito per l'acquisto di prodotti presso esercizi commerciali accreditati. Si tratta di una specifica tipologia di *voucher* sociali per i quali è l'appaltatore che procede all'individuazione dei soggetti che entrano a far parte del *network* e le prestazioni da questi erogate hanno in parte natura commerciale, con conseguente possibilità di richiedere commissioni o sconti sul valore nominale dei titoli.

Nei bandi di gara relativi a tale tipologia di *voucher* le Stazioni Appaltanti possono richiedere prestazioni di natura logistica e/o gestionale – con particolare riferimento alla costituzione ed alla gestione del *network* – come tali ponderabili discrezionalmente – salvi i noti limiti di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità – adoperando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con la fattispecie sottoposta all'esame, l'Autorità ha affermato che circa i requisiti di partecipazione richiesti, in tema di capacità economica e finanziaria del potenziale contraente prestatore dei servizi in parola, occorrerà tener conto solo della prestazione di servizi analoghi a quelli oggetto dell'appalto, commisurati al valore dello stesso, in modo da evitare la riduzione del numero dei partecipanti alla gara.

Sul punto, le previsioni del bando di gara esaminato sono state ritenute in linea con l'orientamento espresso dall'Autorità. Con riferimento ai criteri di aggiudicazione poi, nello specifico, si contestava l'attribuzione di un punteggio alla "diffusione capillare della rete di erogatori dei servizi" potenzialmente in grado di determinare un vantaggio a favore del fornitore

del servizio in scadenza, avendo questi già costituito la rete capillare di cui sopra. Nel merito si è ribadita l'opportunità che la Stazione Appaltante non consideri la rete di operatori di cui la società emettitrice già dispone al momento della presentazione dell'offerta, bensì richieda un'assunzione d'impegno, da parte del concorrente, all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione.

Anche con riferimento all'attribuzione di un punteggio alla "organizzazione aziendale", profilo censurato in quanto ritenuto premiante dei requisiti soggettivi del fornitore in scadenza o comunque di imprese di maggiori dimensioni, si è ritenuto che l'attribuzione in esame non fosse irragionevole o arbitrario, in quanto il requisito della "organizzazione aziendale" non si riferisce alle dimensioni delle imprese concorrenti, bensì all'organizzazione dello *staff* impegnato nell'erogazione del servizio (numero di risorse, attività, profili e formazione professionale).

Circa la determinazione dell'importo a base d'asta, è stato considerato corretto il calcolo basato sui ricavi medi annuali desunti dai precedenti contratti e derivanti dall'applicazione della percentuale minima di aggio prevista nella disciplina di gara da applicarsi alla rete degli esercizi commerciali convenzionati.

Da ultimo, circa l'ulteriore profilo della recessività del peso attribuito all'offerta economica, è stato ribadito che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non prevede il prezzo quale elemento decisivo al fine dell'individuazione dell'offerta aggiudicataria, nondimeno il prezzo rimane uno degli elementi da considerare ai fini della scelta del contraente, in modo da garantire che tale scelta avvenga sulla base di un giusto contemperamento tra il peso da riconoscere all'offerta tecnica e quello da riconoscere all'offerta economica. Solo garantendo il contemperamento tra i due elementi, qualità e prezzo, l'aggiudicazione avverrà secondo i parametri "più convenienti" per l'amministrazione, evitando un ingiustificato svuotamento sostanziale della componente economica dell'offerta.

Avvalimento delle certificazioni di qualità

È dunque da considerarsi illegittimo per contraddittorietà il criterio che riduca l'effettivo divario di punteggio assegnabile all'offerta economica

fino a rendere quest'ultima scarsamente significativa ai fini dell'individuazione del vincitore della gara.

L'Autorità si è pronunciata in merito alla possibilità per un'ATI, priva della certificazione di qualità richiesta dal bando di gara, di partecipare alla gara avvalendosi della certificazione di qualità di un altro operatore economico.

Al fine di dirimere la questione prospettata, si è reso necessario ripercorre la genesi dell'istituto dell'avvalimento, onde verificare il suo ambito di applicazione, in quanto l'art. 49 del D.lgs. 163/2006, pur dettando una specifica disciplina in tema di avvalimento, non prevede espressamente la fattispecie posta all'attenzione dell'Autorità.

L'esegesi dell'istituto dell'avvalimento, originato dalla elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea e successivamente previsto dalle Direttive 2004/18 (artt. 47 e 48) e 2004/17 (art. 54), recepite dall'art. 49 del Codice degli appalti, ha portato l'AVCP ad escludere dal suo ambito di applicazione i requisiti di ordine generale, tradizionalmente definiti di ordine pubblico o moralità. L'interpretazione è stata favorita nel tenore letterale dalle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie e nell'art. 49 del Codice che non prendono in considerazione tali requisiti ai fini dell'avvalimento. È stata considerata, altresì, la natura sostanziale di tali requisiti che si riferiscono essenzialmente a condizioni soggettive del concorrente, dalle quali dipende la possibilità di partecipare alla gara. L'AVCP ha pertanto escluso la possibilità di avvalersi in gara della certificazione di qualità di altro operatore economico. Si rammenta, a riguardo, che il citato articolo 49 individua esattamente il contenuto della certificazione in esame, precisando che quest'ultima attesta *"l'ottemperanza dell'operatore economico a determinate norme in materia di garanzia di qualità"*. La certificazione in esame, testimonia, quindi, il mero rispetto da parte dell'imprenditore della specifica normativa in materia di qualità che attesta che l'imprenditore opera in conformità a specifici *standard* internazionali per quanto attiene la qualità dei propri processi produttivi. La certificazione di qualità, avendo natura di requisito soggettivo, non può pertanto essere oggetto di avvalimento.

L'orientamento sin qui espresso dall'Autorità si pone tra l'altro nel solco di una ormai consolidata giurisprudenza amministrativa maggioritaria.

Infine, nel parere reso l'Autorità ha precisato che il concorrente privo della certificazione di qualità non è di per sé e solo per questo motivo carente dei mezzi economici, finanziari, tecnici o organizzativi necessari per eseguire le prestazioni di cui dovesse risultare aggiudicatario, bensì risulta privo di un certificato che attesti la sua ottemperanza alle norme in materia di garanzia della qualità. Alla luce di ciò, anche se un altro operatore gli mettesse a disposizione la propria certificazione di qualità e la relativa organizzazione d'impresa, la situazione soggettiva in cui verrebbe a trovarsi il concorrente ausiliato non cambierebbe, dal momento che continuerebbe a non ottemperare alle disposizioni in materia di qualità in relazione alla propria struttura d'impresa, con la quale partecipa alla gara ed è tenuto ad eseguire la prestazione.

Qualora poi il concorrente privo della certificazione di qualità per la propria organizzazione d'impresa decidesse di avvalersi, non solo di determinati beni aziendali di un terzo (mezzi, personale, ecc.), ma dell'intera struttura aziendale altrui "certificata" sotto il profilo della qualità organizzativa dei suoi processi produttivi, come nel caso sottoposto all'attenzione dell'AVCP, egli sarebbe tenuto ad eseguire tutta la commessa pubblica esclusivamente con la struttura avvalsa, con la conseguenza che, sotto il profilo operativo, la realizzazione della commessa sarebbe in realtà affidata alla conduzione dell'ausiliaria, mentre l'aggiudicatario sarebbe più o meno un intermediario.

Un tale risultato finirebbe per porsi in contrasto con l'art. 49, comma 10 del D.lgs.163/2006 secondo cui il contratto deve essere eseguito in ogni caso dall'impresa che partecipa alla gara, mentre l'impresa ausiliaria può assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati, ma anche con l'art. 118 del D.lgs. 163/2006 che fissa limiti ben precisi alla quantità di prestazioni subappaltabili, non essendo ammissibile il subappalto dell'intera prestazione dedotta in contratto.

3.2.3 L'attività consultiva

L'Autorità, su istanza delle Stazioni Appaltanti, ha esaminato prevalentemente, come previsto dall'art. 69, 3° comma del Codice dei Contratti, alcune clausole inserite negli atti di gara, ispirate alla promozione ed alla valorizzazione di esigenze sociali (cd. clausole sociali).

Clausole sociali negli atti di gara

In particolare, nelle fattispecie rappresentate, sono state esaminate alcune clausole, inserite negli atti di gara, che contenevano l'esplicita intenzione della Stazione Appaltante di coinvolgere nell'esecuzione dell'appalto, con lo scopo di favorirne l'occupazione, soggetti rientranti nella categoria di *"persone svantaggiate"* con specifiche difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro *(es. basso livello di istruzione; età anagrafica...etc).*

L'Autorità, previa valutazione della conformità con il diritto comunitario, ha rilevato che le clausole sociali che prevedono categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (Regolamento generale di esenzione per categoria), a condizione che tali aiuti siano di esigua entità (c.d. aiuti *de minimis*), in quanto in tal caso non si avrà alcun potenziale effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, ritenendo che ciò non determini indebite interferenze in sede di requisiti di partecipazione, né comprometta la libertà imprenditoriale e competitiva degli operatori economici potenziali aggiudicatari.

L'Autorità ha altresì rilevato che le clausole che richiedono all'impresa aggiudicataria un formale impegno all'utilizzo prioritario degli stessi operai della precedente ditta affidataria del servizio rappresentano una clausola di "salvaguardia" sociale e in particolare uno strumento di lotta alla precarizzazione e disoccupazione a tutela di lavoratori qualificabili come svantaggiati (Regolamento CE n. 800/2008 del 6 agosto 2008) purché non inficianti la libertà di iniziativa economica, sotto il profilo dell'organizzazione d'impresa.

A seguito del mutamento normativo apportato dal referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011, l'Autorità ha adottato un parere sulla interpretazione dell'art. 8 del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

Incompatibilità sulla gestione di servizi pubblici locali

Tale articolo stabilisce la incompatibilità degli amministratori, dei dirigenti e dei responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di Stazione Appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, nello svolgimento di incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Tale divieto opera anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado.

Le incompatibilità contemplate dalla norma sono finalizzate a mantenere distinte le funzioni dei soggetti che presiedono alla regolazione e quelle dei soggetti che esercitano l'attività di gestione dei servizi pubblici economici in ambito locale, al fine di ridurre i casi di conflitto d'interessi.

L'Autorità ha affermato che, con riferimento alla disciplina del procedimento di gara, la Stazione Appaltante è tenuta all'applicazione della normativa precedente all'abrogazione, poiché vigente al momento della pubblicazione dei relativi atti. Viceversa, con riguardo alla fase di esecuzione, l'amministrazione non dovrà ritenersi vincolata ad essa, in quanto i relativi atti verranno adottati in un momento in cui la normativa è stata espunta dall'ordinamento giuridico.

Infine, con specifico riferimento all'incompatibilità riferita ai rapporti di parentela intercorrenti tra alcuni partecipanti alla gara ed i consiglieri comunali, l'AVCP ha rilevato che nei confronti degli amministratori vi è un obbligo di astensione rispetto alla discussione od alla votazione "di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado". Se ne desume che in ogni caso i consiglieri comunali legati da vincoli di parentela entro il quarto grado con alcuni soggetti operanti all'interno di un'Associazione Temporanea di Impresa partecipante alla gara, debbano all'occorrenza astenersi dall'assumere deliberazioni che riguardino sia l'affidamento del servizio pubblico locale che la sua gestione.

Rapporto tra SA e subappaltatore con riferimento al debito/credito

L'Autorità ha analizzato il delicato rapporto tra la disciplina che regola le procedure concorsuali e la disciplina del subappalto, ritenendo che il contratto di subappalto, pur potendo essere ricompreso nella categoria dei contratti derivati e subendo pertanto alcuni effetti dal contratto soprastante, mantiene comunque un elevato grado di autonomia

rispetto al contratto di appalto, con la conseguenza che non si crea tra la Stazione Appaltante ed il subappaltatore alcun rapporto diretto di debito/credito. La fattispecie del pagamento diretto può essere inquadrata come una delegazione di pagamento *ex lege* tra l'appaltatore, il subappaltatore e la Stazione Appaltante. Quest'ultima, pagando il subappaltatore, adempie la propria obbligazione nei confronti dell'appaltatore e, in virtù della delegazione, estingue anche l'obbligazione dell'appaltatore nei confronti del subappaltatore. I rapporti, sorti in virtù di distinti contratti, rimangono pertanto autonomi.

L'Autorità, analizzando la natura del credito del subappaltatore, in ipotesi di fallimento dell'appaltatore, ha ritenuto, nel silenzio del legislatore sul punto, che l'eventuale pagamento della Stazione Appaltante disposto, anche a favore del subappaltatore, dopo la dichiarazione di fallimento o la richiesta di ammissione al concordato costituirebbe un *vulnus* al principio della *par condicio creditorum*.

Nel caso di fallimento dell'appaltatore, la Stazione Appaltante può effettuare il pagamento dei debiti nei confronti dell'appaltatore a favore della procedura fallimentare, sia che abbia optato per il cd. pagamento diretto, sia che abbia sospeso i pagamenti a favore dell'appaltatore a seguito della mancata presentazione delle fatture quietanzate poiché la posizione del subappaltatore nel fallimento è specificamente garantita dalle misure adottabili dagli organi della procedura fallimentare.

In caso di concordato preventivo, è opinione dell'AVCP che sulla base di quanto disposto nel bando di gara ai sensi dell'art. 118, comma 3 del D.lgs. 163/2006, la Stazione Appaltante che avesse sospeso i pagamenti a favore dell'appaltatore dovrà pagare a quest'ultimo, una volta che questi abbia saldato il proprio debito con il subappaltatore; potrà altresì pagare direttamente il subappaltatore, sempre nella misura stabilita dal concordato.

Infine, qualora il fallimento dell'appaltatore sopraggiunga a seguito della consegna dei lavori, ma prima della conclusione del procedimento di collaudo, l'Autorità rileva che il fallimento dell'appaltatore scioglie il contratto (ai sensi dell'art. 81 della Legge fallimentare), senza che sia

consentito alla Stazione Appaltante di proseguire la relazione con la curatela. Il contratto perderà efficacia *ex nunc* e non si producono le conseguenze restitutorie rispetto alle obbligazioni già adempiute, normalmente connesse alla risoluzione, ma solamente i cd. effetti liberatori rispetto alle prestazioni ancora da eseguire.

La Stazione Appaltante, pertanto, sarà tenuta al pagamento di quanto realizzato dall'appaltatore fino al momento del fallimento in base ai prezzi contrattuali secondo quanto verificato dalla commissione di collaudo.

Intervento sostitutivo della SA in caso di inadempimento contributivo dell'appaltatore

L'Autorità ha esaminato l'ambito di applicazione delle norme del Regolamento attuativo che regolano l'innovativo istituto dell'intervento sostitutivo della Stazione Appaltante nel caso di inadempienza contributiva dell'appaltatore o del subappaltatore.

L'Autorità, su istanza degli interessati, è intervenuta sulla applicabilità di tale istituto agli enti, diversi dalle casse edili, che certificano la regolarità contributiva degli architetti ed ingegneri lavoratori autonomi nei casi previsti dagli art. 38, comma 1, lett. i) e 90, comma 7 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ritenendo che non si possa procedere ad un'interpretazione analogica dell'art. 4, comma 2 del Regolamento perché l'art. 6 del Regolamento parla espressamente di "*adempimenti INPS ed INAIL, nonché cassa edile per i lavori, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento*" e perché tra i soggetti destinatari della normativa in questione non sono inclusi coloro i quali godono della tutela e soddisfazione privilegiata dei crediti di cui all'art. 4 comma 2 del Regolamento.

L'Autorità ha espresso il proprio parere in ordine alla possibilità di rilasciare un attestato di qualificazione ad una fondazione sulla scorta del diritto interno e del diritto comunitario ed ha rilevato che il soggetto abilitato a partecipare alle gare pubbliche è l' 'operatore economico' che offre sul mercato lavori, prodotti o servizi, secondo un principio di libertà di forme (persone fisiche o persone giuridiche). La giurisprudenza comunitaria ha affermato che per 'impresa', pur in mancanza di una sua definizione nel Trattato, va inteso qualsiasi soggetto che eserciti attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di

finanziamento (Sentenza Corte di giustizia 1.7.2008, causa C-49/07, e richiami ivi indicati); che costituisce attività economica qualsiasi attività che consiste nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (Corte di giustizia 10.1.2006); che l'assenza di fine di lucro non esclude che un soggetto giuridico che esercita un'attività economica possa essere considerato impresa (Corte di giustizia 29.11.2007).

Attestato di Qualificazione delle fondazioni

L'Autorità ha inoltre specificato che in ogni caso la Stazione Appaltante è tenuta ad effettuare un esame specifico, condotto caso per caso, sullo statuto delle persone giuridiche al fine di valutare gli scopi istituzionali per cui sono state costituite e verificare se gli enti partecipanti alla gara possano statutariamente svolgere attività di impresa offrendo la fornitura di beni o la prestazione di servizi sul mercato, pur senza rivestire la forma societaria.

Ove lo statuto della fondazione consenta alla stessa di svolgere anche attività d'impresa, considerata la neutralità, tanto della veste giuridica (fondazione), quanto dell'assenza dello scopo di lucro, l'Autorità è dell'avviso che una fondazione può partecipare alle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di contratti, sempre nel rispetto dei limiti previsti dallo Statuto. Di riflesso, essendo in vigore in Italia un sistema di qualificazione obbligatoria per l'esecuzione di lavori pubblici, rispetto al quale l'Autorità esercita attività di vigilanza, è possibile per le SOA avviare il procedimento per il rilascio dell'attestato di qualificazione a favore di una fondazione, purché la stessa sia in possesso di tutti i requisiti di capacità generale e speciale richiesti per il rilascio dell'attestato.

Disciplina nella esecuzione di opere a scomputo

Sempre nell'ambito della propria attività consultiva, l'Autorità ha valutato l'applicazione della disciplina nella esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso ex art. 16, D.P.R. 380/2001. La fattispecie esaminata prevedeva, nell'ambito di una operazione volta a scomputare le opere di urbanizzazione, l'obbligo, in capo ai privati, di dar corso alla realizzazione, a propria cura e spese, di parte degli edifici pubblici previsti in un precedente accordo di programma, stabilendo che anche per la realizzazione di tali lavori deve essere indetta una pubblica gara.

L'Autorità, infatti, ha ritenuto che nel misurare gli oneri di urbanizzazione da scomputare al privato, non sussiste uno stretto rapporto di sinallagmaticità con il valore delle opere da realizzare.

L'Autorità ha affrontato la delicata questione delle modalità di calcolo della cauzione definitiva, in caso di affidamento di un contratto di mutuo, in relazione alla singolare natura giuridica dei contratti aventi ad oggetto la prestazione di servizi di natura finanziaria.

L'Autorità ha ritenuto che nel caso dei servizi finanziari l'oggetto della procedura di gara sia rappresentato dal valore del servizio stesso che in via estimativa è commisurato al costo degli interessi passivi e delle altre forme di remunerazione richieste quale corrispettivo per il servizio di mutuo.

Modalità di calcolo della cauzione definitiva

L'Autorità ha dunque sostenuto che, nel caso in cui oggetto della gara di appalto sia un servizio bancario e finanziario, l'importo della cauzione definitiva debba essere commisurato al valore stimato di cui all'art. 29, comma 12, lett. a.2) del Codice stesso, poiché l'espressione "*importo contrattuale*" sul quale deve essere calcolata la percentuale di garanzia definitiva fa riferimento all'oggetto del contratto e dunque al servizio di mutuo reso.

L'Autorità ha esaminato l'ammissibilità di una centrale di committenza partecipata da privati e la compatibilità di tale modello con l'art. 13 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 e s.m.i. essendo permesso anche ai soggetti di cui all'art. 32 comma 1, lett. g) del D.lgs. 163/2006 di aderire alla Stazione Unica Appaltante.

L'Autorità ha rilevato che il modello delle centrali di committenza gode da diversi anni di crescente favore da parte dei legislatori nazionali e regionali che trova esplicita disciplina nella direttiva 2004/18/CE.

Parere su centrali di committenza partecipate da privati

Oltre alla conosciuta CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione pubblica), infatti, esistono molti esempi regionali di centrali di committenza, in particolare nel settore sanitario, in grado di apportare i notevoli risaputi vantaggi derivanti dalla centralizzazione degli acquisti.

Nel caso esaminato dall'AVCP, la centrale di committenza che presenta alcuni elementi di peculiarità rispetto ai modelli più diffusi nel

nostro ordinamento dovrebbe essere costituita per la realizzazione delle opere pubbliche del Grande Progetto Logistica e Porti. Dovrebbe trattarsi si una società a totale partecipazione statale, Regione, Comune ed Autorità Portuale e dovrebbe affidare contratti di lavori pubblici. Questa centrale di committenza è costituita al solo fine di realizzare un complesso progetto infrastrutturale. Dei due modelli proposti dall'Istante, società a partecipazione pubblica o mista pubblico - privata, l'Autorità ha ritenuto compatibile con la normativa di settore solamente il primo poiché i soggetti privati titolari del permesso di costruire possono incidentalmente trovarsi a svolgere la funzione di Stazione Appaltante.

Nel caso in cui le amministrazioni interessate decidessero (o avessero già deciso) di affidare ai privati la funzione di Stazione Appaltante secondo quanto disposto dall'art. 32 citato, questi ultimi potrebbero comunque avvalersi dell'attività della centrale di committenza senza dover necessariamente partecipare al capitale della stessa. In base all'art. 2, comma 1 del D.P.C.M. 30 giugno 2006, infatti, alla Stazione Unica Appaltante *"possono aderire"* tutti i soggetti di cui all'art. 32 del D.lgs. 163/2006 e dal disposto dell'art. 4 del medesimo decreto si evince chiaramente che il termine "aderire", espressamente utilizzato dal legislatore, non deve essere inteso come "costituire" la SUA. Si dice, infatti, che "i rapporti tra la SUA e l'ente aderente sono regolati da convenzioni" ed è evidente, in base alla lettura organica di tutte le disposizioni rilevanti, che il D.P.C.M. regola l'attività di una particolare centrale di committenza che si assume costituita, la SUA, e non la sua costituzione *ab origine*. L'accesso di determinate categorie di privati (titolari di permesso di costruire, in questo caso) ai servizi di tale centrale di committenza è eccezionalmente consentito dal fatto che si tratta del ritorno di una funzione amministrativa, occasionalmente delegata al privato, nella sfera di competenza di un soggetto che, come quello delegante, è un'amministrazione aggiudicatrice (sulla possibilità che i soggetti privati possano accedere alle convenzioni quadro stipulate da una centrale di committenza si veda la segnalazione dell'AGCM S1178, consultabile sul sito istituzionale).

Tuttavia, nel caso specifico l'AVCP ha invitato l'istante a valutare con attenzione la concretezza e l'attualità dell'interesse della Camera di Commercio all'assegnazione di contratti per la realizzazione di infrastrutture che, in base alla documentazione in atti, non sembrano essere connessi all'esercizio delle funzioni ad essa affidate dalle legge. All'Autorità, inoltre, è stato chiesto quale sia, tra le amministrazioni aggiudicatrici e la centrale di committenza, il soggetto competente a svolgere l'attività di verifica e validazione dei progetti. Nel ribadire integralmente quanto espresso nella citata delibera, l'Autorità ha ritenuto che le suddette attività ben possono essere svolte dalle amministrazioni aggiudicatrici che garantiscono la terzietà dell'attività di controllo ed il possesso di particolari e stringenti requisiti di professionalità e qualificazione in capo ai soggetti tenuti ad effettuare la verifica.

Contenzioso dell'AVCP

Anche nel corso del 2011, l'Autorità è stata molto coinvolta in attività di contenzioso essendo pervenuti ulteriori 187 nuovi ricorsi che, sommati a quelli già pendenti presso i vari organi giurisdizionali ed ai 65 ricorsi straordinari al Capo dello Stato (non ancora definiti con provvedimento), fanno raggiungere il numero totale di 1391 ricorsi pendenti.

Le questioni che l'Autorità è chiamata ad affrontare, coadiuvata nella difesa in giudizio dall'Avvocatura di Stato, sono eterogenee e risultano impugnati atti di indirizzo ed a rilevanza generale (atti di determinazione, deliberazioni), ovvero pareri di precontenzioso o pareri sulla normativa. Inoltre, sono oggetto di impugnazione i provvedimenti in materia di qualificazione (principalmente la revoca di autorizzazioni all'esercizio dell'attività di società di attestazione e la decadenza dell'attestato di qualificazione). Si riscontra, infine, un elevatissimo contenzioso in materia di provvedimenti sanzionatori irrogati dall'Autorità in esito alle segnalazioni rese dalle stazioni appaltanti ai sensi degli artt. 38 e 48.

L'entità dei ricorsi può forse considerarsi quale indicatore della scarsa chiarezza della disciplina di settore che, nel tentativo di essere molto dettagliata, finisce per dettare discipline incomplete o farraginose che necessitano dell'intervento interpretativo del giudice. Infatti, la iper-regolamentazione, oltre all'ingessatura del mercato di riferimento, può

causare difficoltà di coordinamento delle disposizioni dettate per i diversi istituti, con il risultato di sovrapposizione e contraddizione ed il conseguente rischio di ingenerare confusione e di stimolare la litigiosità di chi è chiamato ad applicarle.

Al fine di scongiurare tale pericolo e nell'ottica di supportare gli operatori del settore impegnati nell'interpretare il complesso panorama giurisprudenziale di riferimento, l'Autorità ha curato la realizzazione e l'aggiornamento del Massimario, pubblicato nel proprio sito, nel quale è possibile consultare facilmente i provvedimenti giurisdizionali, già massimati, in materia di contrattualistica pubblica ed i lodi arbitrali depositati presso la Camera Arbitrale.

Con la cura del Massimario l'Autorità si propone pertanto di mettere a disposizione degli "addetti ai lavori" una guida interpretativa, costantemente aggiornata, di reale ausilio nella quotidiana applicazione della normativa.

I temi intorno ai quali si concentrano le massime sono tutti quelli disciplinati dal Codice dei contratti, oltre ad altri temi di particolare interesse e attualità quali l'affidamento dei servizi pubblici locali, l'affidamento *in house* e a società miste, comunque sussumibili nella disciplina codicistica in forza dell'applicazione dei principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.

Nel Massimario è altresì presente la massimazione degli atti dell'Autorità (circa 334 atti tra determinazioni, deliberazioni, pareri di precontenzioso e pareri sulla normativa).

Anche i pareri espressi dall'Autorità sui quesiti di natura giuridica, formulati sia dagli operatori pubblici e privati del settore - soggetti esterni - che dagli stessi uffici interni dell'Autorità, rappresentano una preziosa guida operativa capace di sciogliere dubbi interpretativi e di orientare gli operatori e svolgono un'importante funzione deflattiva del contenzioso.

Altri pareri dell'AVCP su questioni rilevanti

Attraverso l'adozione dei pareri sulla normativa l'Autorità ha potuto esprimere valutazioni e fornire orientamenti su questioni di notevole rilievo sia per i soggetti coinvolti che per le tematiche giuridiche affrontate.

In particolare, l'Autorità ha espresso pareri in ordine alla ascrivibilità dei soggetti richiedenti nell'ambito delle amministrazioni aggiudicatrici quali gli organismi di diritto pubblico.

Si può citare il caso della S.I.A.E. sulla cui natura di amministrazione aggiudicatrice l'Autorità ha indagato e delle ex IPAB trasformate in fondazioni/associazioni di diritto privato.

Altro esempio di intervento dell'Autorità è quello relativo al parere espresso in merito alla procedura di investimento indiretta dell'INAIL che, tramite l'acquisto di quote di fondi immobiliari o di titoli di società immobiliari, intendeva finanziare investimenti nel territorio abruzzese.

Altri pareri hanno avuto ad oggetto la valutazione della legittimità o dell'operatività di singole clausole del bando o del contratto quale, ad esempio, il diritto di prelazione previsto a favore di Grandi Stazioni S.p.A., nel caso di concessione da parte di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. del diritto di sfruttamento economico in esclusiva dei complessi immobiliari delle stazioni "Alta velocità" rispetto ad eventuali offerte e/o rilanci di imprese terze.

Altro importante contributo dell'Autorità alla composizione di un esauriente quadro di riferimento nella materia dei contratti pubblici è rappresentato dalle valutazioni, espresse su richiesta del Ministero degli Affari Esteri, circa la sussistenza dell'interesse del Governo italiano a costituirsi avanti alla Corte di Giustizia della Comunità Europea nei procedimenti di pronuncia pregiudiziale ex art. 267 TFUE instaurati a seguito di domanda di autorità giurisdizionali dei paesi comunitari.

Nell'ambito della valutazione della compatibilità della normativa nazionale con la normativa comunitaria, si ha l'occasione per puntualizzare e chiarire l'ambito di applicazione di numerosi istituti. È il caso, ad esempio, della problematica circa i requisiti dell'affidamento *in house* ove si verifichi che uno dei Comuni associati possegga una sola azione della società strumentale e non abbia un controllo effettivo della società. L'Autorità per queste fattispecie ha evidenziato con la determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010, le condizioni legittimanti il ricorso a tali accordi.

Seminario *on-line* su tracciabilità dei flussi finanziari

L'Autorità, in collaborazione con Forum PA, ha curato un *webinar* (seminario on line) sui "Nuovi obblighi di tracciabilità finanziaria nei contratti pubblici: istruzioni per l'uso".

Questo evento è stato realizzato come progetto pilota anche per saggiare/verificare la risposta degli utenti in vista della possibilità di definire e strutturare un innovativo progetto di stabile comunicazione con i numerosi operatori pubblici e privati del mercato degli appalti pubblici, dando così un maggior impulso al ruolo dell'AVCP come soggetto che eroga servizi a favore della propria *community*.

L'evento formativo si è svolto nella forma del seminario *on-line*, via *web*, gratuito, con una durata programmata di circa un'ora, aperto alla partecipazione in diretta e contemporanea di circa 500 iscritti ai quali è stata data anche la possibilità di usufruire di un servizio di messaggistica istantanea (*chat*) dedicato a Q&A (domande e risposte). Il *webinar* in oggetto è stato governato da un moderatore e ad esso hanno partecipato tre relatori, selezionati tra i maggiori esperti della materia all'interno dell'Autorità.

L'iniziativa ha avuto notevole successo ed ha avuto grande adesione (circa 1.605 soggetti) e le iscrizioni sono state sospese; vi hanno assiduamente partecipato 1.152 iscritti che hanno rivolto centinaia di domande nel corso dell'evento durato ben oltre il tempo previsto. Si è trattato dunque di un evento straordinario che ha evidenziato l'elevato bisogno formativo/informativo da parte degli operatori pubblici e privati e si è dimostrato un'occasione utile e preziosa per approfondire un tema di grande interesse come quello della tracciabilità dei flussi finanziari introdotta dall'art. 3 della legge n. 136/2010.

Del notevole gradimento e dell'alto grado di soddisfazione riscontrato si è avuta conferma anche attraverso le risposte al questionario distribuito al termine del *webinar*. In virtù di tali risultati, questa iniziativa è stata pubblicata sul Forum della PA, oltre che sul sito dell'AVCP nel quale si sono registrati decine di migliaia di accessi.

CAPITOLO IV

LA QUALIFICAZIONE DEL MERCATO E L'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONI

4.1 Novità introdotte dal D.P.R. 207/2010 in materia di SOA

Con la Determinazione n. 1 del 15 marzo 2011, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 4/4/2011 - Supplemento Ordinario n. 91, l'Autorità ha fornito chiarimenti sull'applicazione delle sanzioni amministrative alle Società Organismo di Attestazione (SOA), previste all'art. 73 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici.

Chiarimenti in merito ad applicazione di sanzioni amministrative alle SOA

Con il predetto atto, i cui contenuti sono stati illustrati nel capitolo relativo all'attività regolatoria, l'Autorità ha fornito, oltre ad istruzioni sulle nuove fattispecie, anche indicazioni sulla entrata in vigore delle sanzioni, tenuto conto del combinato disposto dell'art. 359, comma 2, del Regolamento e dell'art. 253, comma 2, ultimo periodo, del Codice, in ragione del quale le sanzioni previste dall'art. 73 del Regolamento erano irrogabili già quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, e cioè a partire dal 25 dicembre 2010, a differenza di tutte le altre disposizioni regolamentari, in vigore solo 180 giorni dopo la pubblicazione.

Per risolvere il problema di disciplina transitoria, circa l'applicabilità delle predette norme sanzionatorie, l'Autorità ha precisato che l'impianto sanzionatorio previsto dall'art. 73 era applicabile anticipatamente rispetto al restante corpo del Regolamento solo nella misura in cui si riferisse a violazioni di obblighi e doveri comportamentali delle SOA già previsti nel Codice o nel previgente D.P.R. 34/2000, quest'ultimo, del resto, applicabile fino all'entrata in vigore del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Per maggiore chiarezza, la descrizione analitica delle singole fattispecie sanzionabili è stata fornita nelle linee guida allegate alla suddetta Determinazione, specificando, per ciascuna di esse, l'entrata in vigore.

4.1.1 Primi casi di applicazione delle sanzioni alle SOA previste dall'art. 73 del D.P.R. 207/2010.

Nell'anno 2010 l'Autorità ha adottato un specifico Regolamento sanzionatorio nei confronti delle SOA, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.77 del 04/04/2011, al fine di disciplinare l'esercizio del potere sanzionatorio. Nel Regolamento sono riportati i passaggi procedurali, soprattutto a garanzia del diritto di difesa, e i criteri di determinazione delle sanzioni pecuniarie e dei periodi di sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, mediante l'adozione di formule matematiche lineari in cui sono presenti coefficienti individuati mediante algoritmi di calcolo che tengono conto di elementi oggettivi e soggettivi di gravità delle violazioni commesse e di eventuali circostanze aggravanti e/o attenuanti. In tal modo si è voluto garantire l'oggettività e la trasparenza delle modalità di irrogazione della sanzione.

Prime sanzioni a SOA

Per quanto riguarda l'applicazione del citato Regolamento, allo stato risultano già avviati i primi procedimenti sanzionatori, di cui uno già conclusosi con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. In particolare, così come previsto dall'art. 8, comma 9, del D.P.R. 207/2010, l'Autorità ha provveduto ad inserire nel Casellario, nella sezione dedicata alle SOA, il provvedimento relativo alla sanzione irrogata.

4.1.2 L'adeguamento del capitale sociale delle SOA rispetto alle nuove soglie minime introdotte dal Regolamento

L'art. 64, comma 2, del D.P.R. n. 207/2010 ha stabilito una soglia più alta del capitale sociale minimo che le SOA devono interamente versare per poter esercitare l'attività di attestazione. Rispetto alla precedente normativa di cui al D.P.R. n. 34/2000, tale soglia minima è praticamente raddoppiata, attestandosi ad un milione di euro. Per l'adeguamento a tale requisito, il legislatore ha concesso alle SOA esistenti un lasso temporale di 180 giorni dall'entrata in vigore del Regolamento (scaduto il 5 dicembre scorso), prevedendo anche l'obbligo di comunicazione all'Autorità. L'inadempienza delle SOA all'adeguamento del capitale sociale alla soglia minima di legge

comporta la dichiarazione di decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione.

Al fine di disciplinare in maniera uniforme e trasparente le complesse operazioni societarie finalizzate all'aumento del capitale sociale degli organismi di attestazione, l'Autorità ha emanato il Comunicato alle SOA n. 66 del 12 luglio 2011, che regolamenta le acquisizioni di partecipazioni azionarie del capitale sociale delle SOA, per effetto dell'aumento del capitale sociale, ai sensi dell'art. 66 del D.P.R. n. 207/2010. In tale Comunicato, in considerazione delle varie modalità di aumento del capitale sociale (a titolo gratuito/a titolo oneroso), l'Autorità ha stabilito espressamente che, per poter rispettare il requisito di legge, le SOA con capitale sociale inferiore a 1.000.000 di euro devono comunicare all'Autorità la delibera di un aumento gratuito del capitale sociale, ovvero inoltrare un'istanza di autorizzazione preventiva a seconda dell'opzione adottata per procedere all'aumento di capitale sociale rispettivamente a titolo gratuito o a titolo oneroso.

Escluso un numero esiguo di SOA che possedevano già un capitale sociale adeguato alla nuova soglia minima, delle restanti, circa il 50%, ha proceduto ad operazioni di aumento del capitale sociale a titolo gratuito, mentre l'altra metà ha fatto ricorso all'aumento del capitale a titolo oneroso. Alcune di esse hanno posto in essere una duplice operazione, aumentando a titolo gratuito parte del capitale sociale e a titolo oneroso la restante quota necessaria per il raggiungimento della soglia di legge.

Adeguamento del capitale sociale SOA: comunicato AVCP n. 66/2011

Le operazioni di aumento del capitale sociale a titolo gratuito non sono state oggetto di preventiva richiesta di autorizzazione all'Autorità, poiché tali operazioni societarie non comportano nuovi conferimenti da parte di soci o terzi e lasciano inalterate la compagine sociale preesistente e la misura di partecipazione dei singoli soci. Nell'ambito di tali operazioni, l'Autorità ha invece valutato la provenienza della provvista attraverso la quale si era formata la riserva imputabile al capitale ai fini dell'aumento gratuito. La valutazione nel merito del meccanismo di formazione della riserva si è rivelata funzionale al controllo del rispetto del principio di indipendenza e di corretta gestione delle SOA. L'Autorità, per rendere

effettivo tale controllo, ha chiesto alle SOA di comunicare, prima di procedere all'operazione di aumento gratuito del capitale sociale, le condizioni dell'operazione e di indicare in maniera specifica la provenienza del denaro utilizzato per la formazione della riserva disponibile da impiegare a capitale. Tale comunicazione non integra un'istanza di autorizzazione preventiva ai sensi dell'art. 66 del D.P.R. n. 207/2010 e, quindi, non preclude l'esecuzione dell'aumento gratuito del capitale sociale da parte della SOA.

Aumento oneroso capitale sociale SOA: obbligo rilascio nulla - osta

In ordine alle operazioni di aumento oneroso del capitale sociale delle SOA, l'Autorità ha ribadito la necessità del rilascio del nulla osta, annoverando l'ipotesi dell'acquisto di azioni, a qualsiasi titolo, di una o più partecipazioni azionarie di cui all'art. 66 del D.P.R. n. 207/2010. Ciò in considerazione del fatto che la fattispecie dell'aumento oneroso del capitale sociale si caratterizza per la necessaria presenza di nuovi apporti di capitale che possono essere richiesti ai soci oppure ai terzi e può, quindi, dar luogo ad una variazione delle partecipazioni azionarie oppure all'ingresso di terzi nella compagine sociale. La necessità di sottoporre al controllo preventivo dell'Autorità non solo i trasferimenti delle azioni ma principalmente ogni variazione della compagine sociale delle SOA, a prescindere dal titolo o dalla fonte giuridica di tale variazione, ha consentito di verificare, anche nell'ambito di operazioni societarie funzionali all'adeguamento del capitale sociale alla soglia di legge, il rispetto dei principi di indipendenza ed imparzialità nonché la sussistenza dei requisiti generali richiesti in capo ai soci dall'art. 64 del D.P.R. n. 207/2010.

L'obbligo per le SOA, in caso di aumento oneroso del capitale sociale, di presentare formale istanza di rilascio del nulla osta all'acquisto delle azioni, istanza corredata da una serie di documentazione comprovante, tra l'altro, la capacità reddituale e/o patrimoniale dell'acquirente all'investimento, ha consentito all'Autorità di poter svolgere un controllo particolarmente efficace e rigoroso di ciascuna operazione societaria che, in taluni casi, si è sostanziato in un rigetto dell'istanza per carenza dei requisiti e/o mancato rispetto del principio di indipendenza e in un contestuale invito alla SOA a presentare nuova istanza nei successivi 30 giorni. In caso di mancata

presentazione di una nuova istanza nel termine suddetto ovvero di rigetto anche della seconda istanza, viene avviato il procedimento per la dichiarazione di decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione per carenza del requisito di cui all'art. 64, comma 2, del D.P.R. n. 207/2010.

4.1.3 L'adeguamento della compagine sociale delle SOA

L'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici ha posto rilevanti problematiche di carattere interpretativo in relazione al sistema di qualificazione SOA.

L'art. 66 del Regolamento è sicuramente la norma che ha suscitato maggiori criticità in considerazione del suo impatto sulla compagine sociale degli organismi di attestazione.

Il primo comma della citata disposizione stabilisce la preclusione assoluta di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale sociale delle SOA per alcune categorie di soggetti, tra cui le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti di certificazione dei sistemi di qualità aziendale, gli operatori economici che possono essere affidatari di contratti di lavori pubblici, i soggetti che possono espletare servizi di ingegneria e di architettura relativi alla progettazione e direzione lavori, nonché le regioni e le province autonome.

Compagine sociale SOA: preclusione assoluta per alcune categorie di soggetti

Il novero dei soggetti ai quali è preclusa in via tassativa la partecipazione nell'azionariato delle SOA è più ampio di quello previsto nella precedente normativa di cui al D.P.R. n. 34/2000. Ragione per cui il legislatore ha concesso alle SOA un lasso temporale di 180 giorni dall'entrata in vigore del Regolamento (entro il 5 dicembre 2011) per adeguare la loro compagine sociale alle nuove prescrizioni. La nuova disciplina recata dall'art. 66 del D.P.R. n. 207/2010 ha coinvolto anche l'Autorità nell'esercizio della vigilanza sull'intero sistema di qualificazione.

Va ricordato che, risolvendo una questione interpretativa sorta con la originaria formulazione, il primo comma dell'art. 66 del Regolamento ha espressamente riferito il divieto tassativo di partecipazione al capitale delle SOA esclusivamente ai soggetti, indicati all'art. 34 del Codice, ammessi a

partecipare alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici relativi a lavori.

Altra questione relativa alla compagine sociale delle SOA riguarda gli enti di certificazione della qualità aziendale, soggetti ai quali la normativa precedente, di cui al D.P.R. n. 34/2000, non inibiva in maniera tassativa la partecipazione nell'azionariato delle SOA.

In considerazione dell'esclusività dell'oggetto sociale delle SOA e del concreto rischio di commistione di interessi incidenti sulla correttezza della gestione degli organismi di attestazione, da sempre l'Autorità ha ritenuto contrario ai principi di indipendenza, imparzialità e trasparenza l'esercizio congiunto dell'attività di certificazione della qualità e dell'attività di attestazione, soprattutto se rivolte nei confronti del medesimo operatore economico. Detta posizione dell'Autorità ha ricevuto il pieno avallo del Consiglio di Stato nelle recenti sentenze 25 gennaio 2011, n. 510, e 16 febbraio 2011, n. 987.

Ricorsi al TAR ed alla Corte Costituzionale avverso disposizioni contrastanti con la libertà di iniziativa economica

A fronte di tale panorama normativo, una SOA, che avrebbe dovuto stravolgere *in toto* la propria composizione societaria per adeguarsi alla nuova disciplina regolamentare, ha impugnato dinanzi al TAR Lazio varie disposizioni, tra cui l'art. 66 del Regolamento, chiedendo contestualmente la rimessione della questione dinanzi alla Corte Costituzionale per asserito contrasto del combinato disposto dell'art. 40, comma 3, del Codice dei contratti pubblici e dell'art. 66 del D.P.R. n. 207/2010 con l'art. 41 della Costituzione in materia di libertà di iniziativa economica.

Il TAR Lazio ha accolto la richiesta della SOA ricorrente e, con ordinanza n. 9718 del 13 dicembre 2011, ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale, sospendendo, nelle more della decisione della Consulta, l'efficacia della norma nella parte in cui vieta in maniera assoluta la partecipazione degli enti certificatori della qualità al capitale sociale delle SOA. La temporanea impossibilità di far valere il divieto di partecipazione azionaria al capitale delle SOA nei confronti degli enti di certificazione della qualità ha come diretta conseguenza la limitazione dell'intervento dell'Autorità sotto tale specifico profilo. Pertanto, fino a quando tale questione rimane *sub iudice*, il margine di azione dell'Autorità nei confronti

degli enti certificatori della qualità esula dall'ambito soggettivo dell'adeguamento della compagine sociale delle SOA ai sensi del primo comma dell'art. 66 e si esplica invece, per pacifico convincimento della giurisprudenza amministrativa di primo e secondo grado, in relazione al divieto oggettivo di esercizio congiunto dell'attività di certificazione della qualità e dell'attività di attestazione nei confronti della medesima impresa.

In tal senso, soccorre l'ultimo comma dello stesso art. 66 del Regolamento che, nei confronti di tutti i soggetti (diversi da quelli tassativamente previsti nel primo comma) per i quali non vige una preclusione assoluta di partecipazione all'azionariato delle SOA, l'Autorità può comunque negare l'autorizzazione alla partecipazione azionaria allorché il soggetto titolare della partecipazione possa influire sulla corretta gestione dell'organismo di attestazione o comprometterne il requisito di indipendenza.

Controllo su compagine sociale SOA in capo all'AVCP

L'Autorità mantiene, pertanto, sempre ferma la possibilità di inibire l'ingresso nella compagine sociale delle SOA a soggetti che non offrano sufficienti garanzie di indipendenza ed imparzialità sulla base di elementi significativi. Resta, quindi, in capo all'Autorità l'individuazione di ulteriori ipotesi di divieto di partecipazione alla compagine sociale delle SOA, ipotesi che concretizzano preclusioni non assolute e stabilite *a priori*, bensì relative e accertabili, di volta in volta, sulla base di elementi e circostanze puntuali. A tal riguardo, l'Autorità ha adottato strumenti di indagine più ampi e rigorosi, estendendo il proprio controllo sui potenziali soci anche a soggetti legati ai primi da vincoli di parentela o di coniugio, i quali, nel loro insieme, spesso costituiscono veri e propri centri di interessi lesivi per l'indipendenza e la corretta gestione delle SOA.

4.1.4 Profili problematici afferenti all'applicazione della legge n. 183/2011 in relazione alle verifiche da effettuarsi ad opera delle SOA in sede di qualificazione.

Criticità frequentemente incontrate dalle SOA e poste al vaglio dell'Autorità riguardano le modalità di verifica del possesso dei requisiti dopo l'entrata in vigore della Legge di stabilità 12 novembre 2011, n. 183

che ha comportato alcune modifiche alla disciplina dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive contenuta nel "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445.

La nuova normativa ha come obiettivo la completa "de-certificazione" del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini ed operano nel solco tracciato dal citato Testo Unico, dove era già previsto che nessuna amministrazione potesse richiedere atti o certificati contenenti informazioni già in possesso della P.A.

Obiettivo De-certificazione : divieto per le SOA di acquisire certificati da imprese

Una delle principali novità introdotta dalla norma riguarda le certificazioni rilasciate dalle P.A. in ordine a stati, qualità personali e fatti, che sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati, laddove nei rapporti con gli organi della Pubblica Amministrazione e i gestori di pubblici servizi, tali certificati sono sempre surrogati dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione o dall'atto di notorietà. Ne consegue, pertanto, che dal 1° gennaio 2012 le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi non potranno più accettarli né richiederli: la richiesta e l'accettazione dei certificati costituiscono violazione dei doveri d'ufficio.

Il nuovo quadro normativo impone di operare per assicurare le certezze pubbliche attraverso l'acquisizione d'ufficio dei dati o dei documenti e gli idonei controlli a campione di cui agli artt. 71 e 72 del D.P.R. 445/2000 sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

Tali modifiche normative, applicabili alle pubbliche amministrazioni e ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro ed in quelli con l'utenza, coinvolgono anche l'attività amministrativa svolta dalle SOA, qualificate ai sensi dell'art. 40 del D.lgs. 163/06 quali soggetti che svolgono funzioni di natura pubblicistica nell'esercizio dell'attività di attestazione degli esecutori di lavori pubblici.

Ne consegue anche per le SOA il divieto di acquisire dalle imprese da attestare i certificati attinenti a stati, qualità personali e fatti, dovendo alternativamente acquisire direttamente i dati presso le amministrazioni certificanti o consentire la produzione da parte degli interessati solo di dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà.

In tale ottica, le SOA hanno evidenziato, in primo luogo, alcune problematiche connesse alle verifiche relative al possesso del requisito della regolarità contributiva, alla luce della Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 16/01/2012, con la quale è stata dichiarata l'inammissibilità dell'autocertificazione della regolarità contributiva in quanto collegata ad un accertamento di ordine tecnico che non può per sua natura essere demandato al dichiarante.

Problematiche per le SOA di acquisizione DURC: chiarimento Ministero del Lavoro

Aderendo a tale Circolare, le SOA si troverebbero impossibilitate a ricevere dalle imprese sia la certificazione rilasciata dagli enti previdenziali (DURC) che la stessa autocertificazione.

Il chiarimento fornito dal Ministero del Lavoro e confermato dalle Direzioni Centrali dell'Inps ed Inail, si pone in realtà in contrasto con le previsioni contenute nel D.P.R. 445/2000, in particolare con l'art. 44 bis il quale, prevedendo che "le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore", pare ammettere la possibilità di una autocertificazione da parte del soggetto interessato ed il successivo controllo da parte della P.A. con le modalità previste per la verifica delle autocertificazioni.

Ulteriore problematica collegata all'entrata in vigore della Legge di Stabilità, riguarda la disposizione dell'art. 76, comma 2, del D.P.R. 207/2010 che prevede che l'impresa che abbia intenzione di ottenere l'attestazione di qualificazione deve stipulare apposito contratto con una delle SOA autorizzate, con obbligo di produrre il certificato della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, completo di attestazione antimafia, dal cui oggetto sociale risultino le attività riconducibili alle categorie di opere generali e specializzate richieste.

Tale norma, non espressamente abrogata, sembra far sopravvivere in capo all'impresa l'obbligo di presentare il certificato della Camera di Commercio, in contrasto con la citata disposizione di legge, la cui applicazione nella materia in esame determina l'impossibilità delle imprese di produrre la certificazione di iscrizione alla Camera di Commercio, posto

SOA e certificati CCIAA

che il certificato rilasciato dalla CCIAA riporta la dicitura di non utilizzabilità nei rapporti con le P.A. Pertanto, in virtù della novella normativa l'iscrizione alla Camera di Commercio andrebbe comprovata mediante dichiarazione sostitutiva, successivamente sottoposta al controllo ex art. 71 del D.P.R. 445/2000 a cura della SOA presso la Camera di Commercio competente. L'impossibilità delle imprese a presentare la certificazione della Camera di Commercio produce conseguenze anche in relazione all'attestazione antimafia, che deve essere acquisita dalle SOA nella verifica del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera b) del D.lgs. 163/06. Prima dell'entrata in vigore della norma in esame, la produzione da parte dell'impresa del certificato di iscrizione della Camera di Commercio completo della dicitura di cui all'art. 9 del D.P.R. 252/1998, assolveva l'acquisizione da parte della SOA dell'attestazione antimafia, posto che, come previsto dall'art. 6, comma 2, del D.P.R. 252/1998, *"L'acquisizione agli atti dell'amministrazione interessata e degli altri soggetti di cui all'articolo 1 del presente regolamento, ovvero del concessionario di opere o servizi pubblici, delle certificazioni o attestazioni di cui al comma 1, munite della dicitura ivi prevista, rilasciate in data non anteriore a sei mesi, esonera dalla richiesta della comunicazione prevista dall'articolo 3 e dall'acquisizione dell'autocertificazione di cui all'articolo 5"*. Con la nuova normativa, a fronte del divieto per le imprese in merito alla presentazione del suddetto certificato, è venuta meno la possibilità di acquisizione da parte delle SOA della dicitura antimafia contenuta nel certificato della CCIAA, posto che ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.P.R. 252/1998, le richieste delle certificazioni e attestazioni della Camera di Commercio recanti la dicitura antimafia devono essere richieste dalla persona interessata o da persona dalla stessa delegata. Pertanto, le SOA non sembrerebbero legittimate a richiedere tale attestazione che, tra l'altro, anche se acquisita su delega del soggetto privato, risulterebbe inutilizzabile ai fini certificativi nei procedimenti amministrativi in quanto recante la dicitura prevista dalla L. 183/2011. Conseguentemente, per l'acquisizione della certificazione antimafia, le SOA dovranno provvedere all'acquisizione delle comunicazioni della Prefettura di cui all'art. 3 del citato D.P.R. 252/98, con

notevole rischio di allungamento dei tempi del procedimento, a fronte delle difficoltà di alcune SOA ad accedere al sistema informativo telematico delle certificazioni antimafia.

Ulteriore problematica sollevata dalle SOA riguarda il mancato riconoscimento da parte delle P.A. certificatrici, della natura e del ruolo svolto dalle SOA e le conseguenti difficoltà a carico di queste nell'acquisizione delle informazioni relative a stati, qualità oggetto delle autocertificazioni. In altre parole le SOA lamentano un'oggettiva difficoltà ad acquisire gratuitamente, senza oneri, come previsto dall'art. 43, comma 5, sopra citato, i documenti necessari alle verifiche sul possesso dei requisiti in capo alle imprese.

La nuova norma ha prodotto effetti anche in relazione alla dimostrazione dei requisiti speciali, in particolare al rilascio delle certificazioni di esecuzione lavori che contengono la dicitura del buon esito dei lavori e delle prestazioni, interpretate da parte di alcuni soggetti come attestazioni di stati, fatti e qualità rientranti nella normativa di semplificazione e pertanto autocertificabili dai soggetti interessati. Tale interpretazione pare invero confliggere con il carattere discrezionale della valutazione di buon esito che la Stazione Appaltante è tenuta a porre in essere nel rilascio delle certificazioni di esecuzione lavori che assumono carattere costitutivo del possesso del requisito.

4.1.5 Problemi connessi alla qualificazione durante il periodo transitorio individuato dal D.P.R. 207/2010

L'art. 357 del D.P.R. 207/2010 ha introdotto il regime transitorio, prevedendo che le attestazioni rilasciate in vigenza del D.P.R. 34/2000 mantengono validità fino alla naturale scadenza prevista per ciascuna di esse, ad eccezione delle attestazioni rilasciate nelle categorie cd. variate (in quanto modificate dal nuovo Regolamento nella determinazione e nel riconoscimento dei requisiti) per le quali è prevista la cessazione di validità a decorrere dal trecentosessantaseiesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Regolamento. Sempre in relazione a tali attestazioni afferenti le cd. categorie variate, il D.P.R. 207/2010 introduce un meccanismo di

Attestazioni SOA e regime transitorio

proroga fondato sul combinato disposto tra il comma 13 e la previsione contenuta nel comma 16.

Le citate disposizioni hanno limitato la partecipazione alle gare nelle categorie variate nel periodo transitorio alle imprese in possesso di un'attestazione di qualificazione rilasciata nel previgente regime (D.P.R. 34/2000), laddove per le attestazioni rilasciate dalle SOA per le categorie variate ai sensi del D.P.R. 207/2010 al comma 17 del medesimo articolo 357 risulta espressamente previsto che le stesse possono essere utilizzate, ai fini della partecipazione alle gare, a decorrere dal trecentosessantaseiesimo giorno dalla data di entrata in vigore del regolamento. Ciò ha comportato l'impossibilità di accesso al mercato, durante il periodo transitorio, nelle categorie variate, per le imprese di nuova costituzione e per quelle già esistenti che, a seguito di operazioni societarie, hanno acquistato i rami d'azienda afferenti alle attività rientranti nelle declaratorie delle categorie variate, con ulteriore pregiudizio per le imprese che comunque hanno acquistato *medio tempore* una maggiore capacità esecutiva.

Certificati lavori rilasciati a seguito di nuova declaratoria di categoria

Ulteriore problematica ha riguardato l'applicazione dell'art 357, comma 14 del D.P.R. n. 207/2010, il quale, al fine di rettificare le categorie variate (OG11, OS2, OS7, OS8,OS12, OS18, e OS21) rilasciate ai sensi del D.P.R. n. 34/2000 e renderle così compatibili con le nuove declaratorie contenute nello stesso regolamento, sancisce che " *le S.A., su richiesta dell'impresa interessata o della SOA attestante, provvedono ad emettere nuovamente per intero i certificati lavori secondo l'allegato B1*".

In adempimento a tale prescrizione, le S.A., entro il mese di giugno 2012, data che segna il completo passaggio al nuovo regime normativo, sono tenute alla riemissione di un numero elevato di CEL per consentire alle imprese il conseguimento delle attestazioni secondo il quadro normativo contenuto nel D.P.R. 207/2010.

La previsione della riemissione dei CEL ha destato diverse preoccupazioni in ragione delle difficoltà operative incontrate dalle S.A. nel reperimento degli atti contabili relativi ad appalti risalenti nel tempo; problematica resa ancora più evidente alla luce della previsione contenuta nella disposizione di cui all'art. 253, comma 9-bis del D.lgs. n. 163/2006 come modificata da

ultimo dall'art. 4, comma 2, lettera ll), legge n. 106/2011 che, in via transitoria, consente alle imprese, fino al 31 dicembre 2013, di utilizzare per la dimostrazione del requisito, i lavori realizzati nel decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione.

4.1.6 Procedimenti ex art. 40, comma 9-quater, del D.lgs. 163/06

L'art. 38, c. 1, lett. m-bis), del D.lgs. 163/06 prevede, quale causa ostativa alla partecipazione alle gare ed al rilascio dell'attestazione di qualificazione, la presenza, a carico dell'operatore economico, di un'iscrizione nel Casellario Informatico relativa alla presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione. L'inserimento di detta annotazione consegue all'accertamento, da parte della SOA, della presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione ed al successivo accertamento, ad opera dell'Autorità, della riferibilità all'impresa dei fatti contestati in termini di dolo o colpa grave.

Iscrizioni nel Casellario a seguito di false dichiarazioni o falsa documentazione

Tale ultimo accertamento viene effettuato ai sensi del comma 9-quater all'art. 40 del Codice, introdotto dal D.L. 70/2011, nell'ambito di un procedimento in contraddittorio con l'impresa interessata istruito ai sensi della legge n. 241/90.

Nel regime previgente era previsto l'inserimento dell'annotazione a seguito della dichiarazione di decadenza dell'attestazione ad opera dell'Organismo di attestazione per intervenuto rilascio dello stesso sulla base di documentazione che non ha trovato riscontro oggettivo da parte del soggetto emittente. La valutazione della riferibilità soggettiva all'impresa dei fatti contestati veniva effettuata soltanto su istanza di parte con lo scopo di consentire all'impresa la sottoscrizione di un nuovo contratto di attestazione prima del decorso del periodo interdittivo annuale.

La novità normativa ha recepito l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, subordinando l'operatività dell'interdizione

all'accertamento dell'imputabilità soggettiva dei fatti contestati all'impresa in termini di dolo o colpa grave.

L'Autorità, con proprio Regolamento interno, pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Generale – n. 168 del 21 luglio 2011, e con annesso Comunicato agli Organismi di Attestazione, al fine di assicurare omogeneità nell'attuazione del dettato normativo, ha definito le linee guida per l'attivazione dei relativi procedimenti, fornendo indicazioni finalizzate al coordinamento delle due fasi di accertamento propedeutiche all'annotazione nel Casellario Informatico ai sensi dell'art. 40, comma 9 quater del D.lgs. 163/06.

Nell'attuazione della nuova normativa, l'Autorità ha attivato, nel corso del 2011, 60 procedimenti per la verifica dell'imputabilità delle imprese, sotto il profilo del dolo o della colpa grave, propedeutici all'inserimento nel Casellario Informatico delle relative annotazioni finalizzate all'operatività dell'interdizione alla partecipazione alle gare e al conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

4.2 Obblighi di comunicazione all'Autorità' ex art. 6, commi 9 e 11, D.lgs. 163/2006

Il potere dell'Autorità diretto ad acquisire informazioni da tutti i soggetti operanti nel mercato degli appalti pubblici è funzionale al perseguimento degli obiettivi istituzionali che la legge le ha attribuito ed è sorretto dalla previsione di sanzioni pecuniarie amministrative per il caso di mancata collaborazione da parte dei soggetti ai quali le informazioni sono richieste.

Il legislatore, nel sanzionare l'omissione non sorretta da un giustificato motivo, ha dunque previsto la sussumibilità della condotta omissiva nella fattispecie astratta delineata, previa valutazione, da parte dell'Autorità, della fondatezza e ragionevolezza del motivo eventualmente addotto per giustificare la mancata trasmissione della documentazione richiesta, o delle notizie richieste, anche non formalizzate in elementi documentali.

L'inadempimento sanzionabile si concretizza dunque allo scadere del termine perentorio (stante l'esplicita comminatoria, per il caso di inadempienza, della sanzione pecuniaria ex art. 6 commi 9 e 11) che

l'Ufficio procedente fissa, legittimamente, in relazione alla richiesta dei dati e degli elementi di informazione inerenti la procedura oggetto di vigilanza, a nulla rilevando la circostanza che l'omissione sia, o meno, frutto di un comportamento intenzionalmente diretto a contrastare detta attività, essendo sufficiente il fatto obbiettivo della mancata risposta, a prescindere dalle motivazioni, ossia dall'elemento psicologico del soggetto inadempiente.

La portata applicativa della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 6, comma 11, del D.Lgs. n. 163/2006, oltre ai casi di mancata risposta alle richieste dell'Autorità (rifiuto od omissione), si estende come detto alle ipotesi di risposta tardiva nonché alle ipotesi di risposta incompleta. In quest'ultimo caso, valutati gli elementi di incompletezza, si ritiene sanzionabile la risposta incompleta alla stessa stregua di una mancata risposta, anche al fine di disincentivare condotte elusive di soggetti che, per evitare la sanzione, diano risposte sostanzialmente vuote, generando un ingiustificato ritardo alla corretta attività di vigilanza dell'Autorità.

Estensione dell'applicazione delle sanzioni a casi di tardiva incompleta risposta

Così configurato l'ambito del potere sanzionatorio dell'Autorità, è opportuno sottolineare che sovente vengono avviati procedimenti sanzionatori per violazione all'obbligo informativo a carico dei responsabili di enti previdenziali o assistenziali, per omessa/incompleta risposta nei termini in ordine alla regolarità contributiva ed alla eventuale quantificazione del debito di operatori economici, la cui verifica – in base alle dichiarazioni sostitutive rese dagli stessi sul requisito dell'art. 38 comma 1 lett. i – è essenziale ai fini del procedimento di annotazione sul Casellario Informatico.

In tali ipotesi, stante la necessità, per l'Autorità, di acquisire in tempi brevi le informazioni richieste, che per la maggior parte si compendiano in attività certificative di dati in possesso degli Istituti previdenziali, stante altresì la difficoltà di delineare inadempimenti nell'ipotesi di "risposte incomplete", lo strumento repressivo della sanzione amministrativa per ottenere la collaborazione di tali soggetti potrebbe essere evitato consultando le banche dati dei soggetti coinvolti nell'attività di competenza

dell'Autorità, quali ad esempio, oltre ai citati Istituti previdenziali (Inps, Inail), l'Agenzia delle Entrate ed i Tribunali penali.

Una tale forma di collaborazione istituzionale, oltre ad escludere la necessità di irrogare sanzioni per mancata/ritardata/insufficiente risposta nei confronti di soggetti che per lo più non intendono violare il disposto normativo, consentirebbe all'Autorità una verifica in tempo reale delle posizioni degli operatori economici e di conseguenza un'azione di più efficace vigilanza e repressione di fenomeni distorsivi nel campo degli appalti pubblici. Tale collaborazione è stata espressamente prevista dal D.L. 5/2012 sulla semplificazione con l'istituzione della BDNCP e l'introduzione dell'obbligo per gli enti di mettere a disposizione della BDNCP la documentazione in loro possesso per le verifiche da parte delle Stazioni Appaltanti.

4.2.1 Obblighi di comunicazione all'Autorità' ex art. 74, comma 6, D.P.R. 207/2010

Il Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 prevede all'art. 74, comma 6, l'applicazione della sanzione pecuniaria fino ad € 25.822,00 a carico delle imprese che non provvedano a dare comunicazione all'Osservatorio delle variazioni relative ai requisiti di ordine generale di cui all'art. 78, comma 1 del D.P.R. 207/10, nonché delle variazioni della direzione tecnica di cui all'art. 87, comma 6, da effettuarsi attraverso la compilazione ed invio del modulo allegato alla Determinazione dell' Autorità n. 3 del 6 aprile 2011.

In realtà l'obbligo di comunicare la variazione dei requisiti generali ai fini dell'inserimento nel Casellario Informatico, era già sancito dall'art. 27 comma 3 del D.P.R. 34/2000 ma, non avendo tale disposizione previsto l'irrogazione di alcuna sanzione in caso di mancato adempimento, la medesima non aveva trovato concreta applicazione.

Ai fini della sanzionabilità dell'impresa, è necessario che l'omissione possa esserle riferibile, sulla base degli ordinari canoni d'imputabilità. Va evidenziato che, con riguardo alle cause di esclusione dalle gare di appalto in cui è presente un elemento discrezionale, come la gravità di una

violazione la cui valutazione è affidata ad un soggetto terzo (la Stazione Appaltante o la SOA), la comunicazione va comunque effettuata, restando poi nella competenza della S.A. e della SOA la valutazione della gravità.

Segnalazione di irregolarità contributive temporanee

Va inoltre evidenziato che, al fine di non incorrere nelle sanzioni pecuniarie previste, le imprese devono segnalare anche le ipotesi di temporanea irregolarità contributiva (Cassa Edile, Inail, Inps). In relazione a dette comunicazioni si verificano casi di invio periodico da parte delle medesime imprese di perdita del requisito per irregolarità contributiva, e a breve distanza temporale invio della comunicazione del riacquisto del requisito, avendo l'impresa provveduto a regolarizzare la situazione contributiva.

Nel corso dell'anno 2011 si è proceduto, sulla base delle comunicazioni inviate dagli operatori economici, ad inserire nel Casellario Informatico n. 640 annotazioni, di cui n. 603 ai sensi dell'art. 87, comma 6 D.P.R. 207/2010 (variazione della direzione tecnica) e n. 37 ai sensi dell'art. 8 comma 5 D.P.R. 207/2010 (variazione dei requisiti generali). Considerando che le imprese qualificate ad oggi risultano essere 39.072, si rileva l'esiguità delle comunicazioni pervenute in relazione alla variazioni dei requisiti di cui all'art. 38, comma 1 del D.lgs. n. 163/06.

Le cause di tale situazione sono probabilmente diverse, tra esse la mancata conoscenza da parte delle imprese dell'obbligo imposto dalla recente normativa; la preoccupazione da parte delle imprese di "autodenunciarsi", non potendo in seguito partecipare alle gare; una forma di negligenza o incuria che in precedenza, pur sussistendo l'obbligo, non era sanzionata.

Un ulteriore accenno va fatto all'introduzione degli obblighi di informazione a carico delle imprese di costruzioni supportati da sanzione pecuniaria in caso di inadempimento. Se da un lato l'obbligo di comunicazione appare soddisfacente in termini di conoscibilità in tempo reale delle variazioni rilevanti per le imprese qualificate nel campo dei lavori pubblici, dall'altro evidenzia la carenza normativa relativamente alle modifiche dei requisiti delle imprese operanti nel settore dei servizi e delle forniture, per le quali un tale obbligo di comunicazione non è previsto.

4.3 Problematiche relative alla redazione e all'interpretazione, da parte delle stazioni appaltanti, dei bandi di gara aventi ad oggetto servizi e forniture

Nell'espletamento dell'attività sanzionatoria di cui all'art. 48 del Codice, sono state rilevate alcune criticità in ordine alle modalità di redazione dei bandi di gara da parte delle Stazioni Appaltanti, soprattutto con riferimento ai requisiti di capacità tecnica e finanziaria (art. 42 del Codice). Infatti, è stato verificato che sovente le S.A. introducono, nella *lex specialis* della gara d'appalto che intendono indire, disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti mediante l'irragionevole restrizione del requisito relativo ai servizi analoghi, espletati in un determinato arco temporale, in dispregio dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e *par condicio.* In particolare, l'ente appaltante pone dei vincoli tali per i quali il concetto di "analogia" viene compresso fino ad identificarsi con il concetto di "identità".

In queste ipotesi, pur risultando apparentemente osservate le regole della concorsualità, i criteri stabiliti risultano talmente selettivi da estromettere di fatto gli ipotetici partecipanti alla procedura di gara ad eccezione del concorrente che si intende favorire. In tali fattispecie, il bando, pur non prevedendo espressamente una causa preclusiva alla partecipazione, sostanzialmente decreta un'espulsione a carico dei concorrenti diversi da quello prescelto.

Nel caso specifico, la Stazione Appaltante, nella *lex specialis* definisce i requisiti che devono possedere i partecipanti alla gara in maniera particolarmente restrittiva richiedendo che:

- l'Operatore economico abbia al suo interno una determinata figura (*Direttore Tecnico, Archivista, Addetto Operativo).* Pretesa questa assolutamente lecita ma che dovrebbe correttamente far parte di un ulteriore autonomo requisito;
- tale figura, che nel passaggio successivo del bando viene ristretta al Direttore tecnico (*il Direttore Tecnico dovrà essere in possesso dei seguenti requisiti),* abbia un determinato titolo di studio: anche questo appare lecito; meno lecito appare restringere a Direttore

tecnico la figura che dovrebbe far parte dell'organico del concorrente;

- tale figura, con i vincoli precedentemente stabiliti, abbia svolto una precedente analoga esperienza lavorativa presso due specifici datori di lavoro *(Archivi di Stato, Soprintendenza Archivistica,* per esempio);
- l'esperienza analoga abbia riguardato la direzione della *realizzazione di un inventario di un archivio comunale o provinciale o regionale redatto secondo i criteri della più recente dottrina archivistica.*

Bandi di gara di servizi e forniture: l'attenzione alla *par condicio*

La medesima finalità, in altri casi, viene perseguita dalle Stazioni Appaltanti mediante un'interpretazione restrittiva – in fase di verifica dei requisiti di ordine speciale - di alcune clausole del bando, di per sé non idonee a limitare la concorrenza, ma che, a seguito di tale valutazione comportano un'alterazione della *par condicio.*

Al riguardo, appare utile richiamare il caso di un Ente comunale che nell'ambito di una procedura volta all'affidamento in concessione del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione volontaria e coattiva dell'imposta comunale sulla pubblicità, avendo richiesto nel relativo bando di gara la realizzazione negli ultimi tre esercizi di un determinato fatturato globale di impresa, ha successivamente adottato un'interpretazione difforme e restrittiva rispetto a tale formulazione, evidenziando che il fatturato globale di impresa doveva essere inteso quale volume di affari del concessionario, rappresentato unicamente dalle somme introitate per il servizio reso alle amministrazioni concedenti, ovverosia dal corrispettivo per il servizio di riscossione dei tributi (dall'aggio), e non dalle somme riscosse dai contribuenti che l'esattore deve riversare all'Ente concedente.

Un'altra criticità emersa con una certa frequenza riguarda l'interpretazione data dalle Stazioni Appaltanti al concetto di prestazione analoga; le medesime infatti, pur richiedendo, con riferimento al fatturato specifico, il pregresso espletamento di prestazioni similari a quella oggetto dell'appalto, in sede di verifica del possesso dei requisiti di carattere speciale, ritengono comprovato tale possesso solo in capo al concorrente che ha svolto prestazioni identiche. Tale condotta, tra l'altro, risulta in

contrasto con il tenore delle clausole della *lex specialis* redatte dalle stesse Stazioni Appaltanti.

Bandi di gara di servizi e forniture: prestazioni analoghe

In merito, occorre evidenziare che i requisiti di qualificazione di cui all'art. 42 del Codice non debbono essere dimostrati mediante l'avvenuta esecuzione di attività identiche a quelle oggetto di gara, in quanto è necessario che la tipologia del servizio analogo svolto risulti inerente ad attività dal contenuto similare rispetto a quello oggetto dell'appalto, dovendosi trattare di prestazioni implicanti l'espletamento di compiti, attività, modalità di svolgimento fra loro comparabili, al fine di evitare una limitazione della concorrenza. La *ratio* della norma, infatti, è quella di ausilio nella individuazione, mediante requisiti relativi ad esperienze pregresse, di operatori economici qualificati ad eseguire l'appalto.

Emblematico, al riguardo, è il caso di una Stazione Appaltante che, nell'ambito di una procedura volta all'affidamento del servizio di manutenzione degli allestimenti antincendio degli automezzi in dotazione, ha, da un lato, prescritto l'espletamento negli ultimi tre anni di servizi analoghi a quelli oggetto dell'appalto e, dall'altro, in sede di verifica ex art. 48, ha escluso dal prosieguo della gara i concorrenti che avevano svolto interventi di manutenzione su automezzi destinati ad attività industriali, ma comunque dotati, al pari di quelli deputati allo spegnimento incendi, di impianti oleodinamici.

In un altro caso la Stazione Appaltante, nell'ambito di una procedura volta all'affidamento della fornitura di camicie, ha prima richiesto il pregresso espletamento di forniture analoghe a quelle oggetto dell'appalto, e successivamente, nel corso del *sub* procedimento di verifica *ex* art. 48 citato, ha escluso dal prosieguo della gara un concorrente che aveva effettuato forniture per indumenti comunque idonei a coprire la parte superiore del corpo e, pertanto, da considerarsi rientranti nel concetto di analogia, come sopra descritto.

La casistica sopra evidenziata, esemplificativa e non esaustiva, da imputarsi a comportamenti non del tutto lineari da parte delle S.A., - oltre a costituire una irragionevole limitazione soggettiva della possibilità di partecipare alle procedure di affidamento da parte di operatori economici

qualificati, ovvero di risultare aggiudicatari, a danno dei principi generali in tema di tutela della concorrenza, del libero mercato e della massima partecipazione alle gare - vanifica la *ratio* dell'art. 48 del Codice.

Inoltre, una non corretta e fuorviata applicazione del procedimento di verifica dei requisiti di ordine speciale da parte delle S.A. produce rilevante nocumento economico nei confronti degli operatori economici illegittimamente esclusi, ai quali viene *ex lege* incamerata la cauzione e segnalati all'Autorità per i provvedimenti di competenza

In questi casi il Consiglio, a valle dell'istruttoria condotta, procede all'archiviazione dei procedimenti sanzionatori, sovente con invito rivolto alle S.A. alla restituzione della cauzione escussa.

4.4 Casellario Informatico e attività sanzionatoria

Attraverso il Casellario Informatico degli operatori economici esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, istituito presso l'Osservatorio ai sensi dell'art. 7 comma 10 del D.Lgs 163/2006 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, vengono messe a disposizione delle Stazioni Appaltanti le informazioni necessarie ad individuare i soggetti che sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture; nonché informazioni utili all'accertamento dei requisiti di affidabilità e reputazionali degli operatori economici.

Casellario Informatico: servizio reso alle Stazioni Appaltanti

4.4.1 Il Casellario Informatico

Il Casellario è formato sulla base delle attestazioni trasmesse dalle SOA e delle comunicazioni delle Stazioni Appaltanti relative all'esclusione di concorrenti durante le procedure di gara, ovvero ai sensi dell'art. 8 lettera *p*) del Regolamento relativo ad episodi che si verificano durante l'esecuzione del contratto, ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche con riferimento all'osservanza delle norme sulla sicurezza.

Le tipologie inserite nel Casellario Informatico vengono di seguito riportate:

1) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici, dovuta al mancato possesso dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. 163/2006;
2) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici per sentenze di condanna riferite a reati contro la Pubblica Amministrazione, la fede pubblica, l'ordine pubblico o il patrimonio (art. 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207);
3) esclusioni per fatti che hanno alterato la *par condicio* dei concorrenti o hanno concretizzato fattispecie riconducibili alla turbata libertà degli incanti, quali quelle di cui all'art. 34, comma 2, del D.Lgs. 163/2006 (collegamento sostanziale o controllo fra due o più imprese) e quelle di cui all'art. 37, comma 7del D.Lgs. 163/2006 (partecipazione in diverse forme alla medesima gara);
4) segnalazioni previste dall'art. 8, comma 2, lett. dd), del regolamento, quali la mancata stipula senza giustificato motivo del contratto di appalto o il rifiuto immotivato della consegna dei lavori che, pur non comportando l'interdizione, sono considerate notizie utili ai fini della tenuta del Casellario;
5) segnalazioni per fatti verificatisi durante l'esecuzione dei lavori, qual irregolarità contributive, subappalti non autorizzati, violazione delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro,
6) segnalazioni conseguenti alla risoluzione del contratto in danno dell'appaltatore per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo (art. 136 D.Lgs. 163/2006).

Contenuto del Casellario Informatico presso l'Osservatorio

Nel Casellario sono riportate, altresì, anche le notizie riguardanti la mancata comprova dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari dichiarati in sede di offerta, di cui la Stazione Appaltante è venuta a conoscenza in sede di controllo sul possesso dei requisiti ex art. 48 del D.Lgs. 163/2006.

Fatta eccezione per le segnalazioni conseguenti alle circostanze che si verificano durante l'esecuzione dei lavori art. 8 lettera *p)* del Regolamento, tutte le tipologie di annotazioni dovute a "falsa dichiarazione" comportano,

per l'operatore economico nei cui confronti è stata fatta l'annotazione, l'interdizione temporanea a partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, ad essere affidatari di subappalti, ed a stipulare i relativi contratti fino a un anno a decorrere dalla data di inserimento dell'annotazione nel Casellario (art. 38 comma 1 lettere h) e comma 1-*ter* del D.Lgsl. 163/2006) .

Il Decreto Sviluppo, convertito in L. 106/2011, ha modificato l'art. 38 al comma 1 *ter* stabilendo il periodo di sospensione da un mese a fino ad un anno secondo la valutazione dell'Autorità in merito alla sussistenza di dolo o colpa grave.

Annotazioni inserite nel Casellario nel corso del 2011

Nel corso del 2011 sono state inserite nel Casellario circa 10.000 annotazioni complessive, di cui assumono particolare rilievo quelle relative agli operatori economici per i quali l'Autorità ha disposto la sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento per mancata, ritardata od omessa comprova dei requisiti di ordine speciale, in esito alla procedura di cui all'art. 48 del Codice e quelle relative a fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o fattispecie comunque utili alla tenuta del Casellario. La maggior parte delle circa 10.000 annotazioni complessive riguarda infatti notizie concernenti la perdita dell'attestato di qualificazione a seguito di cessione di un ramo di azienda o di cessione di azienda, notizie concernenti i provvedimenti interdittivi emanati dal MIT, ovvero altre notizie concernenti la tenuta del Casellario (cessioni di azienda o di ramo di azienda, affitto di azienda, decadenza dell'attestazione, ecc.).

Con particolare riguardo a queste ultime, la seguente tabella riporta il numero e la percentuale di annotazioni per singola fattispecie, tenendo tuttavia presente che in fase di inserimento nel Casellario tale *sub*-classificazione è facoltativa, per cui un rilevante numero di annotazioni risulta non classificato.

Tabella 1 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	38	6,51%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	63	10,79%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	10	1,71%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	1	0,17%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	29	4,97%
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico	19	3,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	7	1,20%
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	1	0,17%
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	1	0,17%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	2	0,34%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	71	12,16%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	1	0,17%
N.C.	341	58,39%
Totale	584	100,00%

Le seguenti quattro tabelle contengono la scomposizione delle diverse tipologie di annotazioni distintamente per lavori, servizi e forniture.

Tabella 2 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - LAVORI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	14	3,87%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	22	6,08%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	2	0,55%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	8	2,21%

segue Tabella 2 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti – LAVORI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico	19	5,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	4	1,10%
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	1	0,28%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	2	0,55%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	50	13,81%
N.C.	240	66,30%
Totale	362	100,00%

Tabella 3 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - SERVIZI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	17	10,76%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	23	14,56%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	6	3,80%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	1	0,63%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	12	7,59%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	2	1,27%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	18	11,39%
N.C.	79	50,00%
Totale	158	100,00%

Tabella 4 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti – FORNITURE

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	7	10,94%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	18	28,13%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	2	3,13%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	9	14,06%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	1	1,56%

segue - Tabella 4 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti – FORNITURE

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	1	1,56%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	3	4,69%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	1	1,56%
N.C.	22	34,38%
Totale	64	100,00%

Infine, la tabella e il grafico riassuntivi, di seguito riportati, evidenziano la distribuzione percentuale delle diverse tipologie di annotazioni per cause di esclusione tra lavori, servizi e forniture e il peso di ciascuna tipologia sul totale.

Tabella 5 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti – distribuzione percentuale per riga tra lavori, servizi e forniture e peso di ciascuna tipologia sul totale

Cause di esclusione	Lavori	Servizi	Forniture	% sul Totale
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	36,84%	44,74%	18,42%	6,51%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	34,92%	36,51%	28,57%	10,79%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	20,00%	60,00%	20,00%	1,71%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	0,00%	100,00%	0,00%	0,17%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	27,59%	41,38%	31,03%	4,97%
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico	100,00%	0,00%	0,00%	3,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	57,14%	28,57%	14,29%	1,20%
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	0,00%	0,00%	100,00%	0,17%

segue - Tabella 5 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti – distribuzione percentuale per riga tra lavori, servizi e forniture e peso di ciascuna tipologia sul totale

Cause di esclusione	Lavori	Servizi	Forniture	% sul Totale
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	100,00%	0,00%	0,00%	0,17%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	100,00%	0,00%	0,00%	0,34%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	70,42%	25,35%	4,23%	12,16%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	0,00%	0,00%	100,00%	0,17%
N.C.	70,38%	23,17%	6,45%	58,39%

4.4.2. Procedimenti per l'annotazione delle false dichiarazioni rese dagli Operatori economici

Nel corso del 2011 due rilevanti provvedimenti normativi hanno inciso sulle attività concernenti la tenuta del Casellario informatico e l'attività sanzionatoria conseguente ai procedimenti avviati dall'Autorità a seguito delle segnalazioni pervenute dalle Stazioni Appaltanti.

La valutazione dell'AVCP circa l'applicazione delle sanzioni

Nello specifico, l'articolo 4, comma 2, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con L. n. 106 del 12 luglio 2011, con l'inserimento del comma 1-*ter* all'articolo 38 del D.Lgs 163/2006 ha previsto, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione da parte dell'Operatore economico, la valutazione dell'Autorità relativamente all'applicazione della sanzione in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione. Sul lato puntuale della gestione del Casellario informatico, il nuovo comma ha disposto l'iscrizione nello stesso, ai fini dell'esclusione della procedura di gara e degli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1, lettera h), per un periodo di un anno, decorso il quale l'iscrizione viene cancellata e perde comunque efficacia. Tale innovazione, modifica, in parte, quanto deliberato dal Consiglio dell'Autorità nel corso dell'adunanza del 9, 10 ed 11 giugno 2009, in cui il mantenimento dell'annotazione (nello specifico caso per falsa dichiarazione), pur

terminando l'efficacia dopo un anno, veniva mantenuta per un periodo di 5 anni.

L'entrata in vigore, dall'8 giugno 2011, del D.P.R. n. 207/2010 ha contribuito ad una maggiore organicità della previsione normativa del "Casellario informatico", ora normato all'art. 8 del richiamato disposto regolamentare. Una sostanziale innovazione dal lato del procedimento volto all'eventuale annotazione di un'impresa, è stato introdotto con l'inserimento, nell'articolo 8, del comma 12, che prevede che *"per l'inserimento dei dati nel casellario informatico l'Autorità assicura, in relazione alle specifiche caratteristiche e circostanze, la partecipazione al procedimento, secondo le disposizioni della legge n. 7 agosto 1990, n. 241"*. Con tale previsione, già a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010 l'Autorità ha provveduto ad avviare contraddittorio con le imprese non solo in presenza di "false dichiarazioni" ma anche in presenza di altre segnalazioni fornite da Stazioni Appaltanti, come le risoluzioni contrattuali *ex* articolo 136 del Codice.

Sostanziale conferma delle segnalazioni rispetto all'anno precedente

A fronte di cambiamenti normativi che si sono succeduti, ampliando sotto certi aspetti le casistiche per le quali un'impresa può essere segnalata all'Autorità ed eventualmente annotata, non si rileva, relativamente alle segnalazioni pervenute nel corso del 2011, un sostanziale incremento delle stesse da parte delle Stazioni Appaltanti. Rimane tuttavia ancora per alcune delle suddette segnalazioni, anche se per una percentuale contenuta, l'incompletezza e/o l'erroneità dei dati trasmessi con la modulistica approvata dal Comunicato del Presidente del 29/7/2010, in relazione al grado di informazioni richieste dai moduli e di documentazione da allegare agli stessi (copia bando di gara e autocertificazione dell'operatore economico, DURC che evidenzia l'irregolarità contributiva non dichiarata, casellario giudiziale, certificazione rilasciata dall'Agenzia delle Entrate...).

Tale problematicità è stata messa in evidenza in particolare nel caso di falsità dell'autodichiarazione da parte dell'operatore economico. Nel caso delle false dichiarazioni, nel corso del procedimento di contraddittorio con le imprese e le Stazioni Appaltanti, svolto tramite la convocazione di audizioni o presso la Direzione Generale o presso il Consiglio, tra l'altro, si

è messo anche in luce l'inadeguatezza dell'autocertificazione nella dimostrazione dei requisiti di carattere generale in sede di richiesta di partecipazione ad una gara pubblica.

BDNCP: strumento di semplificazione procedurale

Il superamento di un appesantimento procedimentale per l'Autorità nonché per la Stazione Appaltante che vede spesso richiedersi documentazione integrativa relativamente alla segnalazione inviata, potrebbe essere raggiunto, come proposto nel testo in bozza, dall'articolo 6 bis del nuovo D.L. 5/2012 "*Semplificazione e sviluppo*" convertito in Legge 4 aprile 2012, n. 35, dall'implementazione (prevista dal 1° gennaio 2013) della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, (istituita presso l'Autorità dall'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), prevedendo la verifica telematica della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice.

Riguardo ai procedimenti per false dichiarazioni si rileva che, a fronte della maggioranza delle segnalazioni pervenute che sono state confermate in sede di valutazione da parte dell'AVCP, sono state inviate anche segnalazioni che sono poi risultate conseguenza di una rappresentazione distorta da parte degli enti preposti alla certificazione DURC e/o alla posizione fiscale degli operatori economici segnalati.

Riguardo ai DURC tra i comportamenti non corretti da parte degli enti certificatori, si segnalano:

- Mancanza della quantificazione della posizione debitoria contributiva e/o assicurativa dell'O.E.

  L'ente certifica che l'operatore non era in regola alla data di presentazione dell'autocertificazione di gara, omettendo di indicare l'importo di tale inadempimento;

- Certificazione carente di specificazioni sulla tipologia del debito contributivo.

  L'ente non indicava nel DURC quale fosse il debito contributivo irregolare, sostituendo detta specifica obbligatoria con la generica dicitura "insoluti vari";

Rappresentazione distorta da parte di Enti preposti al rilascio del DURC

- Certificazione di irregolarità successivamente corretta e dichiarata regolare.

  L'ente a richiesta della stazione appaltante certificava l'irregolarità alla data dell'autocertificazione ma, successivamente, su ulteriore richiesta dell'AVCP correggeva la certificazione dichiarando l'O.E. in regola con i contributi alla stesa data. Più raramente, sono state rilevate certificazioni regolari che, solo in un secondo tempo e a seguito di un esame più accurato da parte degli uffici certificatori, sono state sostituite da dichiarazioni di irregolarità;

- Omissione o rifiuto da parte dell'ente di rispondere alle richieste di chiarimenti delle stazioni appaltanti o dell'Autorità.

  Alcune volte, a seguito di specifica richiesta della stazione appaltante, gli uffici certificatori hanno omesso o esplicitamente rifiutato di fornire ulteriori specificazioni in merito ad un DURC già emesso. In alcuni, anche se non frequenti casi, l'ente ha omesso o rifiutato di fornire spiegazioni anche all'AVCP. In tali situazioni si è provveduto a richiamare l'ente sull'obbligo ex art. 6, comma 11, D.lgs.163/06 e s.m.i. di ottemperare alle richieste delle stazioni appaltanti e dell'Autorità. Non di meno in alcuni casi, a seguito del reiterato mancato rispetto della norma, si è provveduto a sanzionare l'ufficio inadempiente;

- Omissione da parte di uno degli enti certificanti di pronunciarsi sulla posizione dell'O.E.

  Sono capitati casi di DURC in cui solo uno degli enti certificatori si pronunciava sulla posizione contributiva dell'operatore economico, mentre un altro ente non si pronunciava in merito. In tale caso, permaneva il dubbio in capo all'O.E. di una sua posizione contributiva irregolare e costringeva l'AVCP a richiedere direttamente una certificazione all'ente che non si era pronunciato.

Riguardo alla posizione fiscale e tributaria dell'O.E. si sono avute le seguenti tipologie di errori da parte degli enti preposti all'accertamento e alla riscossione:

- Certificazione negativa per cartelle esattoriali non ancora notificate o ancora impugnabili.

Alcune certificazioni di irregolarità sono state rilasciate a carico dell'O.E. per cartelle esattoriali non ancora notificate o, se regolarmente notificate, ancora non diventate esecutive per decorso del termine per l'impugnazione;

- Certificazioni negative per posizioni debitorie inesistenti o autorizzate nel loro pagamento rateizzato.

  Alcune certificazioni riguardavano posizioni debitorie degli operatori economici che, da un successivo controllo, risultavano oggetto di sgravio, in tutto o in parte, o di concessa autorizzazione alla loro rateizzazione. Per questa ultima situazione, si è constatata una frequente carenza nello scambio di informazioni tra l'amministrazione titolare dell'imposta e l'ente concessionario della riscossione. Tipico è il caso di certificazioni debitorie degli O.E. per somme relative a pagamenti ancora non scaduti del debito ammesso a rateizzazione.

4.4.3 Le segnalazioni relative ai requisiti di ordine generale effettuate dalle stazioni appaltanti. Profili problematici

Settore lavori

Nello specifico, con riferimento al settore dei lavori, nell'evidenziare le segnalazioni pervenute all'Autorità, si pone l'accento su un aspetto piuttosto critico. Con riferimento alle circa 30.500 stazioni appaltanti (incluse quelle accreditate presso l'Osservatorio ai soli fini della tracciabilità), che a loro volta si organizzano in circa 75.000 centri di costo (inclusi quelli accreditati presso l'Osservatorio ai soli fini della tracciabilità), i CIG rilasciati per contratti di lavori sopra i 40.000 euro nel corso del 2011 sono stati pari a 44.149 a fronte di 1.859 segnalazioni pervenute nel corso del 2011 di cui n. 1.059 riferite a provvedimenti interdittivi che provengono dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza e per la Sicurezza nelle Infrastrutture in violazione dell'articolo 14 del D.lgs n.81/2008. Con riferimento al settore dei lavori, ed in particolare ai procedimenti di falsa dichiarazione da parte di operatori economici relativi ai requisiti di carattere generale conclusi nel corso del 2011, come regolati dalla Determinazione n. 1/2010 si evidenzia quanto

riportato nella sottostante tabella sulle tipologie di provvedimenti adottati nel 2011:

Tabella 6 - Provvedimenti adottati nel 2011

Provvedimenti complessivi per FD emessi con Delibera Consiglio	Provvedimenti Sanzionatori (sanzione amministrativa + annotazione)	Importo totale delle sanzioni amministrative Irrogate agli operatori economici	Provvedimenti di archiviazione	Provvedimenti impugnati	Pronunce favorevoli all'impresa	Ricorsi pendenti per mancanza pronuncia
n. 184	n. 101	€ 146.000	n. 83	n. 14	n. 2	n. 12

Distribuzione territoriale delle segnalazioni per lavori pubblici

Relativamente alle segnalazioni pervenute nel corso del 2011 (esclusi i provvedimenti interdittivi che provengono dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza e per la Sicurezza nelle Infrastrutture e per i quali, com'è noto, l'Autorità annota senza contraddittorio), la distribuzione per macro area è riportata nella seguente tabella:

Tabella 7 – Segnalazioni pervenute nel 2011

Macro aree	Segnalazioni pervenute
NORD ITALIA	260
CENTRO ITALIA	321
SUD ITALIA	219
Totale segnalazioni	800

Per disaggregare su base regionale i dati già riportati per ciascuna macro area, sono stati considerati i CIG rilasciati per i contratti di lavori nel 2010 e nel 2011 rispetto alle segnalazioni complessivamente pervenute. Gli esiti delle elaborazioni sono contenuti nella tabella che segue.

Tabella 8 – Segnalazioni per contratti di lavori – Anni 2010 e 2011

Regioni	Segnalazioni complessive pervenute nel 2011	Segnalazioni pervenute nel 2011 al netto dei provvedimenti interdittivi
Abruzzo	35	4
Basilicata	81	7
Calabria	132	92
Campania	105	56
Emilia Romagna	58	29
Friuli Venezia Giulia	35	13
Lazio	134	84

segue - Tabella 8 - Segnalazioni per contratti di lavori - Anni 2010 e 2011

Regioni	Segnalazioni complessive pervenute nel 2011	Segnalazioni pervenute nel 2011 al netto dei provvedimenti interdittivi
Liguria	126	17
Lombardia	196	100
Marche	53	23
Molise	20	2
Piemonte	53	40
Puglia	155	30
Sardegna	83	43
Sicilia	361	136
Stato Estero	0	0
Toscana	89	48
Trentino Alto Adige	15	14
Umbria	41	11
Valle d'Aosta	5	3
Veneto	80	48
Totale	**1859**	**800**
Totale complessivo per anno	**1859**	**800**

Dai dati contenuti in tabella 8 si evince un incremento sostanziale dei contratti di lavori avviati nel corso del 2011 rispetto al 2010, dato incrementato anche alla luce della prolifica normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari. Per il nord Italia, la Lombardia si colloca come la regione d'Italia con maggiori segnalazioni (in particolare dal Comune di Milano), nel centro Italia è il Lazio che relativamente all'elevato numero di contratti di lavori perfezionati, invia segnalazioni al Casellario informatico. Nel sud Italia la Regione che sostanzialmente appare in linea con un numero di segnalazioni superiori rispetto alle altre regioni meridionali è la Sicilia. Margini di azione potrebbero essere individuati in alcune regioni che a fronte di un numero elevato di contratti di lavori inviano un contenuto numero di segnalazioni all'Autorità.

Settore Servizi e forniture

Segnalazioni per servizi e forniture

Preliminarmente, si deve riconoscere che riguardo alle segnalazioni ex art. 38, comma 1, D.lgs 163/06, per appalti di forniture e servizi l'incidenza di errori od omissioni nella compilazione dei modelli predisposti dall'Autorità è andata gradualmente attenuandosi. Infatti, rispetto alle segnalazioni inviate dall'anno 2007, le S.A. attualmente completano con maggiore attenzione i modelli predisposti e risultano notevolmente diminuiti gli errori di compilazione. Tale miglioramento, però,

sembrerebbe riguardare solamente una ridotta percentuale delle stazioni appaltanti obbligate all'invio delle segnalazioni. Infatti, a seguito dell'indagine effettuata sulle S.A. capoluoghi di provincia, si è rilevata la possibilità dell'esistenza di una moltitudine di soggetti che, per motivi al momento soltanto ipotizzabili, risultano inadempienti all'obbligo dell'invio di tali segnalazioni. Nel caso tale ipotesi fosse confermata, oltre alla lesione del principio di legge della cogenza della segnalazione da parte delle S.A., si concretizzerebbe una grave lesione del principio della concorrenza tra operatori economici, in quanto quelli segnalati e annotati sul Casellario delle imprese dopo la verifica dell'AVCP, risulterebbero penalizzati nei confronti dei loro concorrenti che, per l'omissione di segnalazione da parte delle S.A. non ottemperanti, continuerebbero a partecipare agli affidamenti di contratti pubblici nonostante la loro inadempienza agli obblighi del D.lgs. 163/2006.

Riguardo al controllo, effettuato da parte delle stazioni appaltanti, della veridicità delle autodichiarazioni presentate dagli operatori economici, in sede di partecipazione alle procedure pubbliche di gara, l'Autorità ha cercato di verificare se vi fosse un divario numerico tra le segnalazioni, provenienti dalle stesse S.A., relative ai lavori e quelle per i servizi e forniture ex art. 38, comma 1, del D.lgs.163/2006. Tali segnalazioni, che riguardano la non conformità delle dichiarazioni sostitutive degli operatori economici rispetto ai requisiti di ordine generale, devono essere inviate all'AVCP dalle stazioni appaltanti allorché riscontrino tali anomalie in sede di gara.

Confronto tra segnalazioni e CIG rilasciati

Ipotizzando, pertanto, l'Autorità la possibilità dell'esistenza di un ragguardevole divario tra quelle inviate relative agli appalti di lavori e quelle per i servizi e forniture, si è ritenuto utile svolgere una indagine conoscitiva per verificare il rapporto tra i Codici Identificativi di Gara (C.I.G.) richiesti dalle Stazioni Appaltanti (S.A.) nel biennio 2010-2011 e le segnalazioni inviate, nello stesso periodo, relative ai servizi e forniture. Da tale verifica è stata riscontrata una considerevole anomalia numerica tra il numero dei C.I.G. richiesti e le segnalazioni pervenute. A fronte di 18.846

C.I.G. per servizi e forniture, richiesti per gli anni 2010-11 dalle S.A. capoluogo di provincia, sono pervenute solo 96 segnalazioni .

Da queste 96 segnalazioni pervenute all'AVCP, un ulteriore dato si è potuto rilevare relativamente alla maggiore incidenza delle segnalazioni inviate solo da alcune S.A., mentre altre, tra cui importanti enti locali che hanno richiesto migliaia di C.I.G. per il suddetto periodo 2010-11, sembrano non avere o quasi riscontrato problematiche *ex* art. 38, comma 1, del D.lgs.163/2006 relative alle autocertificazioni presentate dai concorrenti.

Dalle successive tabelle si possono, inoltre, verificare le incidenze su base regionale (tab. 9) e territoriale - geografica (tab. 10) del rapporto tra C.I.G. richiesti e segnalazioni pervenute sempre per il biennio 2010-11.

I grafici inseriti in tali tabelle devono essere valutati considerando che maggiore è lo spicchio di torta e maggiore è il divario tra C.I.G. richiesti e segnalazioni inviate all'Autorità.

Tab. 9 Segnalazioni su base Regionale

Regione	CIG-2010-11	Segnalazioni
Abruzzo	240	2
Basilicata	153	0
Calabria	427	0
Campania	1218	14
Emilia-Romagna	1880	6
Friuli V.G.	658	4
Lazio	3891	5
Liguria	843	7
Lombardia	2501	2
Marche	359	1
Molise	56	0
Piemonte	1455	7
Puglia	749	17
Sardegna	952	7
Sicilia	1034	16
Toscana	1618	6
Trentino A.A.	409	1
Umbria	301	0
Valle d'Aosta	102	1

Segnalazioni su base territoriale

Per la tab. 9 su base regionale, si può rilevare che il numero più consistente di segnalazioni sono pervenute dalle S.A. capoluogo di provincia della

Puglia (C.I.G. 749 e 17 segnalazioni), della Sicilia (C.I.G. 1034 e 16 segnalazioni) e della Campania (C.I.G. 1218 e 14 segnalazioni). Al contrario, quelle che hanno inviato meno segnalazioni, o per 4 regioni nessuna (Basilicata C.I.G. 240,Calabria C.I.G. 427, Umbria C.I.G. 301 e Molise C.I.G. 56), risultano essere i capoluoghi di provincia del Lazio (C.I.G. 3891 e 5 segnalazioni), Lombardia (C.I.G. 2501 e 2 segnalazioni) e Toscana (C.I.G. 1618 e 6 segnalazioni).

Per la tab. 10 su base territoriale – geografica si può confrontare che risultano più segnalazioni inviate dai capoluoghi di provincia delle isole (Sardegna e Sicilia) e del Sud Italia che quelle inviate dai capoluoghi di provincia del Nord e Centro Italia.

Tab. 10 Segnalazioni su base territoriale - geografica

AREA GEOGRAFICA	C.I.G. 2010-2011	SEGNALAZIONI
NORD	5958	22
CENTRO	8289	20
SUD	2603	31
ISOLE	1986	23

4.5 Elenchi di prestatori servizi e forniture e oneri di iscrizione negli elenchi stessi ai fini della partecipazione.

L'attività di monitoraggio in relazione al Comunicato del Presidente del 15 settembre 2010 - *"Trasmissione dei dati relativi all'istituzione di elenchi ufficiali di prestatori di servizi o di fornitori, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs n.163/06,* ha evidenziato che, nella quasi totalità dei casi, gli elenchi inviati non erano costituiti ai sensi della norma citata, ma trattavasi di elenchi di operatori per l'approvvigionamento di beni e servizi in economia, ovvero di albi di operatori da interpellare in caso di ricorso a procedure negoziate e/o di cottimo fiduciario, o ancora di elenchi di professionisti cui affidare incarichi di progettazione o la redazione di strumenti di pianificazione (art. 125).

Elenchi Ufficiali di prestatori di servizi e forniture: difficoltà interpretative da parte delle SA

La valenza generale degli elenchi ufficiali non sembra, pertanto, correttamente intesa dalle amministrazioni. Infatti, la finalità dell'art. 45 sarebbe quella di predeterminare il mercato degli operatori economici nel settore delle forniture e dei servizi attraverso una valutazione di idoneità delle imprese "alla prestazione, corrispondente alla classificazione del

concorrente iscritto". Tuttavia le S.A., benché nel regolamento e nel bando istitutivo facciano riferimento all'art. 45, riportano nel contenuto indicazioni diverse, ad esempio limitando l'uso dell'elenco solo alle procedure ristrette e, in ogni caso, per la stipula di contratti dal valore inferiore alla soglia comunitaria (Università degli studi di Foggia), oppure precisando che gli elenchi verranno utilizzati per le acquisizioni in economia ex art. 125 (COSIB – Consorzio di sviluppo industriale della Valle del Biferno), o ancora facendo esplicito rinvio all'art. 45 solo per quanto concerne aspetti procedurali, per ribadire, ad esempio, che la domanda di iscrizione può essere formulata in qualsiasi momento e che l'iscrizione stessa non è obbligatoria per la partecipazione alle gare (Arit – Agenzia Regionale per l'informatica e la telematica della regione Campania). Emblematica, in tal senso, la formulazione del regolamento dell'Autorità portuale di Messina che istituisce un albo fornitori ai sensi dell'art. 45, salvo precisare che il campo di applicazione è limitato ai cottimi fiduciari, alle procedure negoziate e agli affidamenti diretti. L'Università degli Studi di Milano Bicocca, poi, ha pubblicato nel 2010 un Regolamento per le spese in economia all'interno del quale viene disciplinato un elenco ufficiale di fornitori e prestatori di servizi ai sensi dell'art. 45; interessante in questo caso è la previsione di un'articolazione di tale elenco per categorie merceologiche individuate in base ad una codificazione molto stringente cui gli operatori devono attenersi a pena di esclusione dall'elenco stesso.

In sostanza l'art. 45 sembra essere interpretato, per lo più, come norma che individua i requisiti minimi che gli operatori devono possedere e le regole che devono osservare per essere iscritti agli albi dei fornitori, il cui ambito di operatività è, però, in genere limitato all'art. 125, più raramente esteso anche all'art. 57, ma in nessun caso assicura quella puntualità ed omogeneità di controlli idonee a consentire la certificazione dell'Autorità e la conseguente valenza generale degli stessi.

Non obbligatorietà del sistema di qualificazione per servizi e forniture

Si ricorda, comunque, che il sistema di qualificazione per il settore dei servizi e delle forniture riveste un carattere di non obbligatorietà, che lo differenzia sostanzialmente dal sistema di qualificazione del settore lavori ove riveste, invece, carattere obbligatorio. Ciò significa che, a regime,

l'iscrizione in uno di tali elenchi non costituirebbe di per sé condizione né necessaria, né sufficiente per la qualificazione alla gara dell'impresa, sia perché lo stesso art. 45 contempla la possibilità di partecipazione alla gara anche di imprese non iscritte negli elenchi, sia perché la S.A. conserva il potere discrezionale di fissare requisiti ulteriori per la partecipazione alla gara stessa. Peraltro, la funzione certificatoria dell'Autorità può vertere solo sul processo di istituzione e tenuta di detti elenchi e fornire una presunzione del possesso dei requisiti, essendo rimessa alla S.A. la competenza a verificare l'idoneità del singolo operatore ad essere iscritto negli elenchi in questione.

In ogni caso la non obbligatorietà dell'iscrizione e l'onerosità dei controlli per le stazioni appaltanti hanno, di fatto, impedito l'attuazione della norma la cui efficacia, alla luce delle più recenti modifiche legislative, appare ormai superata. Il D.L. 70/2011, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 ha apportato integrazioni agli artt. 42 e 48 del D.lgs. 163/2006 finalizzate a consentire di accertare la rispondenza degli operatori economici dei settori dei servizi e delle forniture ai requisiti tecnici prescritti per la partecipazione alle gare; le suddette disposizioni, infatti, prevedono l'obbligo, per le S.A., di inserire nella banca dati dei contratti pubblici, mediante la compilazione di un apposito modello predisposto dall'Autorità previo parere del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, le certificazioni delle prestazioni rese dai fornitori e dai prestatori di servizi (CEP).

Obbligo per le Stazioni Appaltanti di inserire in BDNCP le certificazioni relative alle esecuzioni di servizi e forniture

Tale adempimento, unitamente alle nuove disposizioni contenute nel D.L. n 5 del 9 febbraio 2012, convertito nella Legge n. 35 del 04 aprile 2012, e finalizzate a rendere la BDNCP punto nevralgico per tutte le informazioni concernenti le imprese, consentirà di accertare con immediatezza la rispondenza degli operatori economici a tutti i requisiti prescritti per la partecipazione alle gare, ponendo in discussione la validità degli elenchi certificati.

Sul tema della iscrizione in elenchi l'Autorità, anche a seguito di segnalazioni esterne, ha effettuato, altresì, un'indagine per verificare, sia con riguardo ai settori ordinari che a quelli speciali, se fossero garantite condizioni di trasparenza ed equità, con particolare riferimento alla

richiesta di eventuali corrispettivi d'iscrizione; l'indagine ha evidenziato che solo in sporadici casi (es: Comune di Napoli, Provincia di Campobasso e Autorità Portuale di Messina) viene imposto un contributo, peraltro di esigua entità, mentre tale contributo costituisce la regola per l'accesso ai sistemi di qualificazione previsti nell'ambito dei settori speciali e disciplinati dall'art. 232 del Codice.

4.6 Banca Dati Certificati di Esecuzione Lavori

Com'è noto, l'art. 40, comma 3, lett. b), del D.Lgs. 163/2006 prevede l'obbligo per le Stazioni Appaltanti di trasmettere copia dei certificati di esecuzione lavori (CEL) all'Autorità che, per il tramite dell'Osservatorio, li mette a disposizione delle SOA affinché possano rilasciare l'attestato dei requisiti di qualificazione dopo avere appurato la regolarità di tutta la certificazione prodotta. L'Autorità con il Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006, ha avviato la procedura telematica di trasmissione dei CEL da parte delle Stazioni Appaltanti, anticipando quanto disposto successivamente all'art. 8 comma 7 de Regolamento. La tabella seguente riporta il numero totale di CEL emessi in via telematica a partire dall'11 luglio 2006, per ciascun anno:

Tabella 11- numero di CEL emessi telematicamente nel periodo 2006-2011

ANNO	NUMERO DI CEL
2011	43849[1]
2010	39223
2009	34994
2008	34001
2007	32691
2006	5692[2]
TOTALE	190450

Nella banca dati, alla fine del 2011, erano quindi presenti oltre 190.000 CEL, la cui dinamica di inserimento è stata contraddistinta da una sensibile e

[1] Di cui 527 riemessi sulla base di quanto disposto dall'art. 357 del Regolamento.

[2] Dato riferito a partire dell'11 luglio 2006, data di pubblicazione sulla GURI del Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006 "*Comunicazioni relative ai Certificati di esecuzione dei lavori*", con il quale è stata avviata la procedura telematica di trasmissione dei CEL da parte delle Stazioni Appaltanti, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 3 lettera b), del D.Lgs 163/2006.

comprensibile crescita nella fase di attivazione della procedura (dalla seconda metà del 2006 al 2007) e anche successivamente ha visto un apprezzabile grado di crescita, soprattutto dopo il 2009.

L'Autorità con la determinazione n. 6/2010 ha previsto che, per i CEL emessi in data anteriore al 1° luglio 2006 che non risultano inseriti nelle banca dati dell'Autorità, le SOA debbano invitare le S.A. a controllare e confermare la veridicità dei certificati di esecuzione lavori entro venti giorni dalla loro richiesta, con la specifica che, in caso di inottemperanza sarà attivata la procedura sanzionatoria di cui all'art. 6, comma 11, del D.lgs. 163/2006[3].

Va infine sottolineato come l'art. 83, comma 7, del DPR 207/2010 ha ulteriormente rafforzato il ruolo della banca dati dei CEL quale perno del sistema di qualificazione, stabilendo che "Qualora le SOA nella attività di attestazione, di cui all'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, rilevano l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico di cui all'articolo 8, provvedono a darne comunicazione ai soggetti interessati di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), e all'Autorità per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del codice. Ai sensi dell'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, tali certificati di lavori non sono utilizzabili fino al loro inserimento nel casellario informatico di cui all'articolo 8".

L'importanza della corretta redazione del CEL, poiché comporterebbe altrimenti una distorsione della concorrenza, si rileva anche dalla particolare attenzione rivolta dal legislatore nella disposizione del comma 1 dell'art. 86 del Regolamento nel quale si prevede che qualora il responsabile del procedimento riporti nel certificato di esecuzione lavori categorie diverse da quelle previste dal bando di gara o nell'avviso o nella lettera d'invito, si applicano le sanzioni previste dall'art. 6 comma 11 del Codice.

[3] Nell'esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione l'Autorità ha infatti potuto accertare come le richieste inoltrate dalle SOA alle stazioni appaltanti ai suddetti fini di verifica rimanessero spesso inevase.

CAPITOLO V

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DELL'AUTORITA' SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

5.1. Esposti, segnalazioni e vigilanza

Nel corso dell'anno 2011, l'Autorità ha svolto la propria attività di vigilanza attraverso l'esame di numerosissimi esposti e segnalazioni e mediante lo svolgimento di verifiche ispettive su tutto il territorio nazionale, secondo un apposito Piano Annuale, con riferimento a settori e/o interventi, caratterizzati da rilevanti criticità.

Un gran numero di esposti, in ordine ai quali non sono stati ravvisati dubbi interpretativi o per i quali è stato possibile richiamare una precedente delibera dell'Autorità, sono stati definiti direttamente dalla Direzione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 comma 4 lett. a) e b) del relativo Regolamento di Vigilanza. Le questioni per le quali sono state riscontrate rilevanti illegittimità o non conformità alla vigente normativa, ivi compresi profili di danno erariale o di rilevanza penale, sono state sottoposte al Consiglio, per l'adozione di apposita delibera.

L'attività di vigilanza ha, altresì, compreso la successiva verifica del conseguente adeguamento da parte degli operatori del settore alle determinazioni dell'Autorità, nonché l'esame di numerosi bandi di gara relativi a procedure in corso di svolgimento, che a fronte delle riscontrate illegittimità, hanno richiesto un tempestivo intervento, conclusosi, in molti casi, con disposti annullamenti e/o integrazioni e/o correzioni degli stessi ad opera delle stazioni appaltanti interessate. La vasta attività complessivamente svolta nel corso del 2011 può sintetizzarsi nei termini che seguono.

- Esposti e segnalazioni concernenti Lavori: importo € 4.460.888.009; numero 529;
- Esposti e segnalazioni concernenti Servizi e Forniture: importo € 6.032.379.813; numero 355;
- Totale Istanze pervenute: importo € 10.493.267.822; numero 884.

Le istanze pervenute classificate per oggetto sono riportate nelle seguenti tabelle.

Tab. n. 1 – Istanze pervenute classificate per oggetto - Lavori

Oggetto	Numero	Importo Totale €
Servizi di Ingegneria ed Architettura	10	116.152.409,00
Concessioni	1	87.049.622,00
Lavori di natura elettrica	34	59.217.498,33
Project financing	4	48.069.234,00
Lavori di restauro	7	37.048.949,00
Settore idrico	4	1.658.626,00
Lavori di rete fognaria	11	14.409.566,00
Imp. Prod. e reti di trasp. energia	2	4.500.000,00
Videosorveglianza	3	774.987,00
Opere viarie ed autostradali	52	213.063.827,54
Lavori di messa in sicurezza	4	1.871.901,00
Collaudi e direzione lavori	16	15.069.615,00
Ferrovie	6	124.519.596,98
Metropolitane	3	604.551.000,00
Porti ed aeroporti	5	15.796.332,00
Altro	263	2.170.090.712,74
Totale	**529**	**4.460.888.009,59**

Tab. n. 2 - Istanze pervenute classificate per oggetto – servizi e forniture

Oggetto	Numero	Importo Totale €
Servizi antincendio	9	8.539.233,00
Arredi e cancelleria	6	963.775,50
Servizi energetici	22	2.655.868.531,00
Servizi finanziari	44	67.798.682,50
Servizi informatici e archiviazione	21	28.996.679,00
Servizi meccanici	2	6.976.420,00
Mediazione linguistica	2	566.877,00
Servizi di pulizia	22	23.244.232,00
Servizi di ristorazione	28	86.132.561,00
Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti	24	421.944.798,84
Servizi sanitari e sociali	25	82.521.204,27
Servizi di manutenzione su sistemi idrici	4	4.044.295,00
Servizi balneari	3	271.064,00
Trasporto e servizi stradali	27	26.104.878,00
Servizi di manutenzione del verde pubblico	5	3.423.987,00
Servizi di vigilanza	5	5.598.098,20
Altro	116	2.618.406.582,27
Totale	**355**	**6.032.379.813,38**

Nelle seguenti tabelle le istanze sono invece classificate per classi di importo.

Tab. n. 3 Istanze pervenute catalogate per importo* – lavori

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	139	9.547.027,97
Da 150.001 a 500.000	105	30.140.130,33
Da 500.001 a 1.000.000	58	42.122.056,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	88	212.442.031,41
Da 5.000.001 a 15.000.000	28	249.626.242,52
Da 15.000.001 a 50.000.000	14	287.858.463,00
Oltre 50.000.000	13	3.628.652.058,36
Istanze con importo non definito	84	
Totale	**529**	**4.460.888.009,59**

* (NB: non tutte le istanze riportano l'importo dell'appalto)

Tab. n. 4 Istanze pervenute classificate per importo* – servizi e forniture

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	96	5.961.661,05
Da 150.001 a 500.000	57	15.904.290,30
Da 500.001 a 1.000.000	25	16.635.253,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	61	157.338.519,19
Da 5.000.001 a 15.000.000	23	188.382.166,00
Da 15.000.001 a 50.000.000	14	393.844.080,84
Oltre 50.000.000	9	5.254.931.843,00
Istanze con importo non definito	70	
Totale	**355**	**6.032.379.813,38**

* (NB: non tutte le istanze riportano l'importo dell'appalto)

Tab. n. 5 Istanze pervenute catalogate per importo * - totale lavori servizi e forniture

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	235	15.508.689,02
Da 150.001 a 500.000	162	46.044.420,63
Da 500.001 a 1.000.000	83	58.757.309,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	149	369.780.550,60
Da 5.000.001 a 15.000.000	51	438.008.408,52
Da 15.000.001 a 50.000.000	28	681.702.543,84
Oltre 50.000.000	22	8.883.583.901,36
Istanze con importo non definito	70	
Totale	**884**	**10.493.267.822,97**

* (NB: non tutte le istanze presentano un importo)

Nelle seguenti tabelle le istanze sono state suddivise per regione e per tipologie contrattuali.

Tab. n. 6 - Istanze pervenute catalogate per regione – lavori

Regione	Numero	Importo Totale €
Valle d'Aosta	4	5.212.446,00
Piemonte	27	39.174.284,00
Liguria	7	46.542.249,00
Lombardia	43	520.637.281,54
Trentino Alto Adige	5	3.634.136,00
Veneto	27	26.650.091,00
Friuli Venezia Giulia	11	7.002.764,00
Emilia Romagna	16	711.090.480,54
Toscana	31	82.327.165,00
Marche	15	12.723.143,00
Umbria	7	2.124.429,00
Lazio	63	981.344.217,00
Abruzzo	14	5.299.502,82
Molise	5	2.773.591,00
Campania	72	162.258.719,15
Basilicata	31	119.522.496,00
Puglia	46	97.083.746,18
Calabria	35	562.529.331,36
Sicilia	33	36.212.703,00
Sardegna	21	12.016.227,00
Territorio Nazionale	16	1.024.729.007,00
Totale	**529**	**4.460.888.009,59**

Tab. n. 7 - Istanze pervenute catalogate per regione – servizi e forniture

Regione	Numero	Importo Totale €
Valle d'Aosta	1	1.000.000,00
Piemonte	10	11.846.848,00
Liguria	6	9.773.560,00
Lombardia	33	80.188.451,50
Trentino Alto Adige	4	17.370.500,00
Veneto	18	59.213.104,00
Friuli Venezia Giulia	6	5.331.013,00
Emilia Romagna	6	26.765.508,00
Toscana	14	52.769.205,50
Marche	1	500.000,00
Umbria	1	68.000,00
Lazio	37	2.643.775.853,05
Abruzzo	10	2.603.265,00
Molise	4	1.217.100,00

segue Tab. n. 7 - Istanze pervenute catalogate per regione – servizi e forniture

Regione	Numero	Importo Totale €
Campania	51	496.607.425,02
Basilicata	8	4.802.000,00
Puglia	38	2.245.447.280,91
Calabria	18	34.395.650,00
Sicilia	37	41.343.412,40
Sardegna	22	3.230.382,00
Territorio Nazionale	30	294.131.255,00
Totale	**355**	**6.032.379.813,38**

Tab. n. 8 - Istanze pervenute catalogate per regione – totale lavori servizi e forniture

Regione	Numero	Importo Totale €
Valle d'Aosta	5	6.212.446,00
Piemonte	37	51.021.132,00
Liguria	13	56.315.809,00
Lombardia	76	600.825.733,04
Trentino Alto Adige	9	21.004.636,00
Veneto	45	85.863.195,00
Friuli Venezia Giulia	17	12.333.777,00
Emilia Romagna	22	737.855.988,54
Toscana	45	135.096.370,50
Marche	16	13.223.143,00
Umbria	8	2.192.429,00
Lazio	100	3.625.120.070,05
Abruzzo	24	7.902.767,82
Molise	9	3.990.691,00
Campania	123	658.866.144,17
Basilicata	39	124.324.496,00
Puglia	84	2.342.531.027,09
Calabria	53	596.924.981,36
Sicilia	70	77.556.115,40
Sardegna	43	15.246.609,00
Territorio Nazionale	46	1.318.860.262,00
Totale	**884**	**10.493.267.822,97**

Le istanze trattate dagli uffici e definite nel periodo di riferimento compreso tra l'1.1.2011 ed il 7.3.2012 sono riportate nelle seguenti tabelle. Tali dati sono comprensivi anche della trattazione di istanze di anni precedenti.

Tab. n. 9 - Istanze esaminate dagli uffici nel periodo 1.1.2011 / 7.3.2012 – lavori

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	46	1.560.559.689,65
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	204	390.925.785,00
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	221	1.529.157.178,90
Totale	**471**	**3.480.642.653,55**

Tab. n. 10 - Istanze trattate dagli uffici nel periodo 1.1.2011 / 7.3.2012 Servizi e forniture

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	20	92.568.827,50
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	142	91.168.281,65
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	72	169.149.521,70
Totale	**157**	**352.886.630,85**

Tab. n. 11 - Istanze trattate dagli uffici nel periodo 1.1.2011/7.3.2012 totale servizi lavori e forniture

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	66	1.653.128.517,15
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	346	482.094.066,65
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	293	698.306.700,60
Totale	**705**	**3.833.529.284,40**

Ciò premesso, di seguito vengono indicati gli esiti delle istruttorie relative ad alcune indagini di particolare rilievo svolte dall'Autorità nel corso dell'anno 2011. La sintesi è stata distinta, per comodità espositiva, in due diverse aree (lavori da un lato e servizi e forniture dall'altro). All'interno di ciascuna area gli interventi sono stati raggruppati per tematiche omogenee.

5.2 Indagini riguardanti i lavori

5.2.1 Le Metropolitane di Roma

Nel corso del 2011 è proseguita l'importante e complessa attività di indagine svolta dall'Autorità in merito ai lavori di realizzazione delle nuove Linee B1 e D della Metropolitana di Roma che ha consentito di risolvere alcune importanti criticità rilevate precedentemente.

Per quanto concerne la Linea B1 si ricorda che il progetto dell'opera, nella sua concezione originale, prevedeva la realizzazione della diramazione della Metro B da Piazza Bologna a Piazza Conca d'Oro, con una lunghezza di circa quattro Km e quattro stazioni (Nomentana, Annibaliano, Gondar e Conca d'Oro) ed il progetto definitivo prevedeva una spesa complessiva di € 482.900.000,00, finanziata per il 52% dal Comune di Roma e per il 48% dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi della L. n. 211/92.

La linea B1 della Metropolitana di Roma

L'appalto è stato aggiudicato il 7 ottobre 2004 mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (artt. 20, comma 1, e 21, comma 1 *ter*, L. n. 109/94 e s.m.i.) all'A.T.I. Consorzio Risalto (mandataria) ed altri, per un importo pari ad euro 358.723.042,10. Il tempo di esecuzione era stabilito in 2.040 giorni totali (di cui 240 giorni per la progettazione esecutiva, 1.620 per le attività realizzative, e 180 giorni per l'effettuazione delle prove dopo l'ultimazione dei lavori). Il contratto è stato stipulato il 26 novembre 2004 ed a seguito dell'approvazione della progettazione esecutiva predisposta dall'aggiudicataria, il 7 novembre 2005 è stata effettuata la consegna dei lavori.

Nel contempo veniva, però, costituita Roma Metropolitane s.r.l., cui il Comune di Roma ha affidato lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento delle linee metropolitane B1 e C.

L'opera, successivamente all'appalto, è stata interessata da diverse modifiche. Una prima "variante" è scaturita nella fase di redazione della progettazione esecutiva ed ha comportato una riduzione dell'importo contrattuale per € 11.979.302,12; con un riconoscimento all'appaltatore di una riduzione del 50% della diminuzione dell'importo contrattuale, ai sensi del D.M. 145/2000, ritenuto applicabile dalla S.A. al caso specifico.

Metro di Roma linea B1 - varianti

Una seconda variante - indicata dalla stazione appaltante quale "terre - archeologia - *jet grouting*"- è stata approvata con deliberazione C.C. n. 48 del 20.3.2007 ed ha ridefinito l'importo complessivo dei lavori in € 374.892.628,09. L'esigenza della seconda variante nonché l'impossibilità di pervenire sin dai primi periodi di esecuzione ad un dispiegamento completo delle forze produttive, ha determinato un ritardo complessivo nell'esecuzione delle opere in circa 14 mesi rispetto al cronoprogramma contrattuale.

Verifiche nel corso dell'esecuzione hanno fatto emergere difficoltà esecutive per la realizzazione della stazione Nomentana, mentre, di contro, si è manifestata la necessità di avviare i lavori di realizzazione del tratto Conca d'Oro-Ionio, anche al fine di predisporre un futuro nodo di scambio, nella stazione di Piazzale Ionio, tra la linea D e la B1.

Con Ordinanza del Sindaco n. 20 del 28.3.2007 è stata approvata la variante con cui sono state apportate modifiche alla tratta Bologna-Conca d'Oro e l'eliminazione della stazione Nomentana. Il nuovo importo contrattuale è stato ridefinito in € 330.343.321,38, comprensivo di un premio accelerazione di € 22.000.000,00, finalizzato al perseguimento dell'obiettivo di aprire la linea B1 all'esercizio nella primavera 2011. Con la medesima Ordinanza è stata, inoltre, affidata a Roma Metropolitane s.r.l. la funzione di stazione appaltante e tutti i compiti connessi al processo progettuale e realizzativi della tratta Conca d'Oro - Ionio.

L'Autorità, a seguito di richiesta del Sindaco di Roma (Commissario Delegato ai sensi dell'OPCM n. 3543 del 26.9.2006), nell'esprimere parere favorevole alla deliberazione n. 281 del 4 ottobre 2007 circa la possibilità di affidare all'esecutore dei lavori in corso della Linea B1 anche il prolungamento della medesima linea, dalla stazione Conca d'Oro fino alla stazione di Piazzale Ionio, ravvisando nel caso i presupposti previsti dall'art. 31, paragrafo 4, lett. a) prima linea della direttiva comunitaria 2004/18/CE, ha disposto un'attività di monitoraggio, con particolare attenzione alle ulteriori questioni segnalate da alcuni esponenti (CESIA - Centro Studi e Iniziative per l'Ambiente e Italia Nostra), che evidenziavano una riduzione della qualità dell'intervento (con particolare riferimento alla

soppressione della stazione Nomentana) in relazione alle modifiche progettuali.

A seguito delle ulteriori risultanze istruttorie, integrate anche da un'indagine di mercato sui costi delle metropolitane, l'Autorità ha audìto i soggetti interessati (rappresentanti e responsabili del Comune di Roma e di Roma Metropolitane) per acquisire delucidazioni in merito alle criticità emerse nel corso dell'indagine ed ha rilevato la non conformità dell'operato della stazione appaltante alle vigenti disposizioni normative, relativamente a due diversi aspetti (deliberazione n. 31 del 9 marzo 2011).

Metro di Roma deliberazione AVCP

In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto non applicabile al caso specifico l'art.11, comma 1 del D.M. 145/2000, in quanto ai sensi l'art.140, comma 3 del D.P.R. 554/1999, nel caso di appalto integrato, il progetto esecutivo non può prevedere alcuna variazione, salve le sole ipotesi di cui all'art. 25, comma 1 lett. a), b) e c) della *ex legge* 109/94 (attualmente trasfuse nell'art. 132, comma 1, del d.lgs. 163/06), non prendendo, pertanto, in considerazione le c.d. "non varianti" ammesse dal comma 3 dell'art. 25 della legge 109/94, né, in particolare, le varianti finalizzate al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità di cui alla seconda parte del medesimo comma, richiamate dall'art.11 del D.M. n.145/2000.

La norma, che implica il riconoscimento all'appaltatore del 50% dell'economia derivante dalla variante, in quanto finalizzata a premiare una positiva ed autonoma iniziativa dell'appaltatore, può essere riferita esclusivamente alle proposte migliorative presentate in corso d'opera, escludendo il caso in cui l'appaltatore è tenuto, per un preciso obbligo contrattuale, a redigere la progettazione esecutiva, come accade nel caso di appalto integrato.

Ad ulteriore conferma si rileva che l'art.11 del D.M. 145/2000 è stato riprodotto dai commi 3 e seguenti dell'art. 162 del nuovo Regolamento di cui all'art. 5 del codice dei contratti, escludendone l'applicazione nel caso di appalto integrato.

Nel caso in esame è apparso evidente, invece, che le modifiche, più che a *"variazioni migliorative"* di *"esclusiva ideazione"* dell'appaltatore, siano in effetti riconducibili a cause e rinvenimenti imprevisti ed imprevedibili e,

quindi alle previsioni di cui al comma 1 lett. b) e b-bis) della L.109/94, data l'impossibilità di svolgere approfondite indagini preliminarmente all'appalto, al fine di evitare disagi agli abitanti e agli operatori economici delle aree interessate.

Metro di Roma – lavori aggiuntivi linea B1

L'Autorità ha, di contro, evidenziato che sarebbe stato corretto riconoscere all'appaltatore il corrispettivo per la modifica delle soluzioni progettuali in sede di definitivo, resasi necessaria a seguito di accertamenti e indagini effettuate, per la specificità del caso, solo successivamente all'appalto (procedura ordinariamente in contrasto con le disposizioni che impongono la completezza dei rilievi, degli accertamenti e delle indagini a corredo del progetto definitivo).

La stessa Autorità ha formulato, infine, ulteriori considerazioni in merito alle modalità di affidamento dei lavori aggiuntivi del tratto Conca d'Oro – Ionio, osservando come la stazione appaltante abbia provveduto ad affidare la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione dei lavori relativi a detto prolungamento, con modalità consentita solo per i rapporti di tipo concessorio, ovvero per quei contratti ove la controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente i lavori realizzati (art. 144, comma 3, D.lgs. n.163/2006). La stazione appaltante ha, invece, ritenuto possibile procedere in tal senso, attese le deroghe alle disposizioni dell'ordinamento nazionale di cui beneficia il Commissario Straordinario e la conformità alla disciplina comunitaria (art.1, comma 2, lett. b) Dir. 2004/18/CE), che non esclude la possibilità di affidare *"la progettazione e l'esecuzione dei lavori"*.

È stato osservato al riguardo che le disposizioni nazionali, che contemplano esclusivamente per i soli rapporti concessori l'affidamento al medesimo soggetto dei due livelli progettuali e dell'esecuzione dei lavori, sono finalizzate a distinguere, negli appalti, il soggetto incaricato dell'attività progettuale da quello affidatario dalla realizzazione delle opere, con netta separazione delle due attività a garanzia dei principi di trasparenza, economicità e libera concorrenza, di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.

Le modalità di affidamento dei lavori di prolungamento della linea B1 (tratta Conca d'Oro-Ionio) sono state, pertanto, ritenute non del tutto rispondenti al dettato normativo.

Attesa la criticità registrata e i profili che implica la stessa in termini di economicità dell'opera, l'Autorità ha ritenuto di valutare attentamente l'affidamento in relazione alla congruità economica dello stesso; al riguardo, i chiarimenti forniti dalla stazione appaltante e le verifiche eseguite dall'Osservatorio hanno consentito di escludere un' eventuale sopravvalutazione economica dell'opera affidata, in quanto la differenza dei costi parametrici tra le due tratte (quella aggiudicata a seguito dell'appalto e quella successivamente affidata al medesimo esecutore) è apparsa compatibile con l'aggiornamento dei prezzi riscontrabile nei prezzari ufficiali presi a riferimento.

Preme evidenziare che, in esito alle osservazioni formulate dall'Autorità con la deliberazione n. 31/2011, Roma Metropolitane ha provveduto ad adeguarsi, disponendo la riduzione dell'importo contrattuale di € 5.989.651,06, di cui con precedente atto era stato previsto il riconoscimento all'ATI con riferimento all'art.11 del D.M. 145/2000; e con il medesimo atto ha provveduto, invece, a riconoscere all'ATI l'importo di € 3.316.352,38, quale corrispettivo per la progettazione definitiva. In definitiva ha, sostanzialmente, disposto il recupero di una somma pari ad € 2.673.298,68.

Per quanto concerne, invece, i lavori della Linea D, a seguito di un'indagine avviata già nel 2010, l'Autorità ha dato soluzione a talune rilevanti criticità, mediante l'adozione di un'altra importante delibera, nello specifico la n. 57 del 9.06.2011.

In particolare, mediante tale pronuncia sono state individuate:

La linea D della Metropolitana di Roma

a) le modifiche da apportare alla convenzione affinché la procedura possa correttamente ascriversi all'istituto della concessione (ossia esistenza di almeno due dei tre rischi previsti da Eurostat per il PPP: di costruzione, di domanda e di disponibilità);
b) le specifiche modalità attraverso le quali pervenire ad una ragionevole ripartizione dei rischi di costruzione tra Concedente e Concessionario;

c) la disciplina da applicare alle varianti di tracciato, in presenza di un'opera caratterizzata da un Piano Economico e Finanziario e relativi parametri di rendimento;

d) il perfezionamento, in termini di trasparenza e di compatibilità con il vigente quadro normativo, della "valorizzazione immobiliare" quale strumento di co-finanziamento invocato dal Comune di Roma.

Sono, altresì, state fornite puntuali indicazioni per la riforma degli atti e delle procedure in corso. Per quanto concerne il punto a) - ossia modifiche da apportare alla convenzione ai fini della sussistenza di almeno due dei suddetti rischi - si ricorda che, nella precedente delibera n. 19/2010 l'Autorità aveva espresso talune riserve in merito all'intervento in questione, in quanto, pur sussistendo l'*utilitas*, il rischio di gestione in capo al Concessionario, è rinvenibile solo in via indiretta (cfr. Tar Lazio n. 4315/2007 e contra Circolare del 1.03.2002, n. 3944), trattandosi di cd. opera fredda, il prezzo delle prestazioni non è richiesto ai singoli utenti ma direttamente all'amministrazione che acquista il servizio.

Metro di Roma - linea D - rischio di costruzione

Ciò premesso, poiché nel capitolato è prevista la sussistenza di un limite massimo al valore della penale (art.8.6.3 del capitolato), indipendentemente dal livello di inadempienza nello svolgimento della gestione, nonché l'espressa previsione di ipotesi di risoluzione della convenzione stessa (art. 132), è stato suggerito di sostituire alcune espressioni con una formula in grado di determinare la risoluzione di diritto della convenzione in presenza dei livelli massimi di inadempimento. Salvo ovviamente il legittimo esercizio da parte degli Enti finanziatori, ovvero della Società di progetto, del diritto di "subentro" di cui all'art. 159 del D.lgs. n.163/2006 per evitare la risoluzione. Una volta chiarita nella convenzione la effettiva continuità tra causa (cattiva qualità del servizio) ed effetti (penali e, da ultimo, risoluzione), il *rischio di disponibilità* - da intendersi quale capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali per volumi e standard di qualità - potrà considerarsi ragionevolmente trasferito al Concessionario. Per quanto concerne, invece, il rischio di costruzione - da intendersi correttamente trasferito al Concessionario, soltanto nel caso in

cui non siano previsti pagamenti da parte della P.A. per ritardo dei tempi di consegna, aumento dei costi in corso d'opera, mancato rispetto degli standard di progetto, inconvenienti di tipo tecnico e mancato completamento dell'opera (tratto) a seguito dei chiarimenti forniti da Roma Metropolitane, è stato accertato che un possibile maggior costo dell'opera potrà derivare sia dalle necessità indotte dai ritrovamenti archeologici, da considerarsi come probabile nei siti storici dove insistono le opere in questione, sia da quelle ricomprese genericamente nell'art. 132 del D.lgs. 163/2006.

Al fine di attenuare al massimo il rischio di costruzione, l'Autorità, pur ritenendo opportuno svolgere gli accertamenti nel Piano di indagini della Sovrintendenza Archeologica di Roma (SAR) mediante contratto con il Concessionario, ha suggerito di:

a) introdurre un termine massimo di durata degli accertamenti, superato il quale è consentito all'amministrazione di recedere dalla convenzione;
b) contenere al massimo il ricorso alla forza maggiore in corso d'opera, in linea di principio non eliminabile (art.6.4 della convenzione);
c) effettuare un'individuazione stringente delle cause di variante di cui all'art.6 della convenzione, affinché la variante archeologica non possa essere impropriamente classificata rispetto alla classificazione del Codice.

Per quanto concerne la soluzione delle varianti migliorative in sede di gara per la scelta delle due migliori offerte da confrontare con il promotore, l'Autorità ha esaminato due diversi profili: a) le variazioni del cd. valore trasportistico dell'opera ovvero la capacità di servizio per gli utenti indipendentemente dalle modifiche formali al progetto, capacità legata sia alla configurazione urbana (strade e piazze, densità di abitati, tempi di raggiungimento delle stazioni, presenza di opere pubbliche e monumentali, ecc.), sia alla rete di mobilità esistente; b) l'ampiezza delle modifiche al progetto preliminare a base di gara, a prescindere dalla capacità di servizio della linea metropolitana. Quanto al primo profilo, l'Autorità ha ritenuto che la capacità di trasporto della metropolitana sembra potersi ritenere non modificata qualora il tracciato, pur con apprezzabili spostamenti geometrici

Metro di Roma Linea D varianti migliorative

in superficie, si mantenga pur sempre a servizio delle aree di influenza urbana del medesimo quartiere come individuato nello studio di fattibilità e nel progetto preliminare posti a base di gara per la scelta del promotore. Ciò assicurerebbe la coerenza delle modifiche con il rispetto delle scelte effettuate nello studio di fattibilità, nonché con i valori del tasso interno di rendimento del progetto (TIR) e del rapporto costo/benefici attualizzato (RBCA) utilizzati per la individuazione del tracciato, i quali, avendo condizionato i parametri di rendimento del progetto del promotore, ora posti a riferimento dei concorrenti a base della gara, non devono diminuire per effetto delle modifiche di tracciato. Si verrebbe così a individuare una sorta di *fascia di ammissibilità dei tracciati* proponibili in sede di gara ai sensi dell'art. 76 del Codice dei contratti, fascia all'interno della quale può in ipotesi variare l'intervallo delle stazioni o il numero, senza diminuire gli indici di rendimento del Piano Economico e Finanziario.

Quanto al secondo punto, cioè ai limiti entro cui consentire l'apporto di modifiche al progetto preliminare, è stato fatto presente che è consentito ai concorrenti presentare varianti purché le soluzioni progettuali non si discostino dalle scelte generali operate dalla stazione appaltante. Le modifiche devono limitarsi ad innovazioni complementari e strumentali, nel rispetto delle linee essenziali e dell'impostazione del progetto di base (Determinazione n. 1 del 22 Gennaio 2003) a garanzia dell'equilibrio del PEF quale elemento essenziale della proposta del Promotore e per tutelare il privato dalle scelte unilaterali dell'amministrazione.

Sulla base di tali premesse, l'Autorità ha chiarito che le proposte migliorative devono evitare la diminuzione dei flussi di utenza e degli indici di rendimento del Piano Economico e Finanziario e non devono comportare né l'aumento del canone di disponibilità del Concedente, né l'aumento del contributo pubblico in conto esercizio.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria dell'intervento ed, in particolare, l'utilizzo della *"valorizzazione immobiliare"*, quale strumento di finanziamento, l'Autorità ha evidenziato che l'introduzione della suddetta *valorizzazione* all'interno della procedura in essere comporta una necessaria e preliminare predisposizione, sin dal bando, di apposito schema di

convenzione urbanistica con la lista delle possibili valorizzazioni, da allegarsi alla lettera d'invito.

La valorizzazione immobiliare dovrebbe, pertanto, essere ricondotta all'interno della procedura di selezione previa predisposizione, a cura di Roma Metropolitane, di un quadro tecnico di riferimento ben chiaro in ordine a quali e quante siano le possibili monetizzazioni delle aree collegate o non collegate con lo sviluppo dell'opera nonché, eventualmente, una preliminare stima degli equivalenti corrispettivi cui si può fare affidamento. Attraverso tale inserimento, sarebbe, altresì, consentito al Comune dosare a proprio vantaggio quali aree valorizzare, con i connessi elementi di valutazione delle offerte in sede di gara con il criterio dell'art. 86, comma 2, e art.153, comma 6, del DLgs. n.163/2006.

Metro di Roma – linea D - costi parametrici tratta aggiuntiva

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto non condivisibile la richiesta ai concorrenti, contenuta nel bando (o lettera d'invito), di evidenziare i costi parametrici (una sorta di *costo standardizzato* interno nella commessa) delle tratte principali e opzionali con il vincolo: *"in nessun caso i costi parametrici ..delle tratte opzionali..potranno essere superiori a quelli utilizzati per la stima delle opere della tratta prioritaria"*, in quanto il concorrente-aggiudicatario sarebbe chiamato dopo la gara ad elaborare progetti definitivi (ed esecutivi) con un vincolo di costo prestabilito che potrebbe risultare vantaggioso per il Concessionario. Ciò, peraltro, come segnalato nella delibera n.19/2010, riduce la libertà dell'Amministrazione Appaltante di procedere all'affidamento delle tratte ad un soggetto distinto dal Concessionario della tratta prioritaria (salvo che questi non rimanga aggiudicatario di una eventuale nuova gara).

Per ovviare a tali criticità l'Autorità ha, pertanto, suggerito di assegnare, nel successivo confronto competitivo tra le due migliori offerte, da aggiudicare sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, un punteggio anche all'offerta economica per le tratte aggiuntive valorizzando per l'attribuzione di detto punteggio il ribasso sul costo parametrico della tratta principale. In conclusione, nella delibera l'Autorità ha rilevato la necessità di effettuare una serie di miglioramenti, nei termini sopra indicati,

i quali sono stati accolti da Roma Metropolitane Srl, che ha comunicato il proprio impegno ad attuarli.

5.2.2 Il sistema Ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità

Precedenti indagini dell'AVCP sull'AV/AC

Le indagini svolte dall'Autorità hanno più volte avuto ad oggetto la realizzazione del sistema ferroviario AV/AC. Con risoluzione del 19.12.2007, l'Autorità, in riferimento alle tratte ferroviarie Roma - Napoli e Bologna - Firenze, aveva già contestato ai soggetti interessati gravi infrazioni ai principi attualmente individuati dall'art. 2 del decreto legislativo n. 163 del 2006 e s.m. Inoltre, con deliberazione n. 26 del 15 luglio 2008, la stessa Autorità aveva disposto l'avvio di una procedura di monitoraggio sia per gli interventi in corso di avanzata esecuzione, sia per quelli relativi al cd. "asse orizzontale" AV/AC (GE-MI-PD-VE) non ancora effettivamente avviati.

In esito a tale monitoraggio che ha preso in esame anche le tratte non precedentemente interessate dall'indagine, l'Autorità si è poi espressa con deliberazione n. 1 del 13.1.2010, con la quale, facendo riferimento all'intero sistema AV/AC, ha rilevato come le violazioni già precedentemente evidenziate fossero, da un lato, di natura sistemica, in quanto derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondate sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire, dall'altro, di natura sistematica, in quanto le citate violazioni si riscontravano in tutti gli affidamenti a contraente generale.

Linea AV/AC: criticità asse verticale

Con riferimento alle Tratte del cd. Asse orizzontale (GE-MI-PD-VE), infine, ha invitato TAV S.p.A. ed RFI S.p.A. a tener conto dell'impegno assunto dal Governo italiano in sede comunitaria, affinché venga garantito l'affidamento a terzi, mediante procedure di gara, del 60% dell'importo complessivo delle opere commissionate direttamente ai *general contractors*, per consentire, almeno in parte, l'apertura al mercato alla concorrenza.

Da ultimo, con deliberazione n. 80 del 14 settembre 2011, l'Autorità è intervenuta nuovamente tenendo conto dei riscontri forniti dai soggetti interessati alle osservazioni formulate nella precedente deliberazione

n.1/2010 e delle successive informazioni fornite da RFI S.p.A., relative allo stato di avanzamento di singoli progetti.

L'Autorità, pur prendendo atto delle ragioni addotte dai soggetti interessati, ha ritenuto di confermare sostanzialmente le osservazioni formulate con la deliberazione n. 1/2010, circa le criticità di natura sistemica e sistematica presenti nella realizzazione degli interventi della rete AV/AC, evidenziando, in particolare, per gli interventi relativi al cd. "asse verticale", ormai conclusi o in stato di avanzata esecuzione, la carenza di misure atte ad assicurare l'economicità della realizzazione, essendo, tra l'altro, mancata una verifica di mercato relativamente alla congruità economica delle opere, sia nell'affidamento iniziale, sia nella successiva fase attuativa, ove tra l'altro è stato disatteso l'affidamento a terzi con procedura di evidenza pubblica del 40% dell'importo delle opere, benché previsto dalle convenzioni.

Linea AV/AC: criticità asse orizzontale

L'Autorità, inoltre, con riferimento agli interventi del cd. "asse orizzontale", ha preso atto dell'inserimento, nell'atto integrativo recentemente stipulato per la tratta Treviglio-Brescia, di prescrizioni che tengono conto dell'impegno assunto dal Governo italiano in sede comunitaria e delle relative osservazioni dall'AVCP, imponendo al *general contractor* l'affidamento a terzi con procedure di evidenza pubblica del 60% dell'importo complessivo dei lavori civili e di armamento ed ha disposto di procedere alla verifica della concreta attuazione di tale previsione per la richiamata tratta, nonché per i restanti interventi dell'asse.

Preme evidenziare che, a seguito di tale deliberazione, sono pervenute comunicazioni da parte del *general contractor* CEPAV DUE, che confermano l'avvio di procedure di evidenza pubblica finalizzate a porre in gara una parte delle opere, secondo quanto stabilito dall'atto integrativo sottoscritto.

Si segnalano, tuttavia, anche le precisazioni e osservazioni fornite da RFI S.p.A. che evidenziano come:

- la non omogeneità delle prestazioni affidate al *general contractor* rispetto a quelle da quest'ultimo affidate a imprese terze renda difficilmente praticabile, ed anche scarsamente significativo, un confronto tra i rispettivi rischi;

- il recupero dei ribassi di gara sia sostanzialmente incompatibile con un contratto *"chiavi in mano"*, in cui tutti i rischi sono a carico del *general contractor* e sussista comunque la indisponibilità dei *general contractors* ad introdurre negli Atti Integrativi una clausola in tal senso, ritenendola incompatibile con l'assetto e con l'equilibrio del contratto.

5.2.3 Lavori per la realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR S.p.A.

L'Autorità si è più volte interessata all'intervento per la realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR S.p.A. a Roma riportando nelle Relazioni annuali del 2009 e del 2010 le proprie risoluzioni e con la deliberazione n. 70/2010 ha, inoltre, disposto specifici accertamenti relativi alla realizzazione dell'intervento in relazione a specifiche segnalazioni pervenute. Dagli accertamenti effettuati è emerso che il bando di gara relativo alla licitazione privata (oggi procedura ristretta) per l'affidamento dei lavori in argomento ha previsto un importo a base d'asta di euro 277.476.869,34, di cui euro 272.176.818,59 per lavori ed euro 5.300.050,75 per oneri di sicurezza. L'appalto è stato aggiudicato, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alla Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. per l'importo di €221.544.010,50, di cui € 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, oltre IVA.

In data 1.2.2008 il Direttore dei lavori ha proceduto alla consegna; stante la durata dei lavori stabilita in giorni 1.035 naturali e consecutivi, l'ultimazione era fissata al 2.12.2010.

Per effetto di sei varianti in corso d'opera, al momento della conclusione dell'istruttoria si è registrato un incremento dell'importo contrattuale di 8.640.772,48, pari al 3,9%, mentre il tempo utile per l'esecuzione risultava riprogrammato in 1.368 giorni, con ultimazione al 31.10.2011.

È stato registrato, inoltre, un rilevante contenzioso, che ha dato luogo alla sottoscrizione di un accordo bonario che contempla un risarcimento per l'impresa, principalmente connesso alla ridotta produzione, di € 19.650.967,50 (comprensivo di rivalutazione monetaria e interessi e al netto di IVA), con riferimento ai maggiori oneri sostenuti a tutto il 31 marzo

2010; somma che costituisce un incremento percentuale dell'8,9% dell'importo contrattuale e, se rapportato al solo importo dei lavori eseguiti alla medesima data, una maggior importo rispetto a quanto eseguito del 31,51%.

Indagine Nuovo Centro Congressi EUR spa: ritardo sulla esecuzione dei lavori

Degli accertamenti effettuati, il Consiglio dell'Autorità si è espresso con deliberazione n. 63/2011, rilevando un ritardo nei lavori non solo rispetto ai tempi inizialmente stabiliti, che prevedevano il completamento dell'opera in 1035 giorni, con ultimazione entro il 2.12.2010, ma anche rispetto ai tempi successivamente riprogrammati con le varianti, che hanno procrastinato l'ultimazione dell'opera al 31.10.2011, termine che la deliberazione ha evidenziato come presumibilmente non rispettabile, in quanto, dal 29.4.2010, risulta disposta una sospensione parziale dei lavori, che interessava le *"parti interferenti con i nuovi indirizzi progettuali della committenza"*.

Tale sospensione parziale è determinata dalla necessità di redigere ed approvare la progettazione delle opere connesse al completamento dell'opera, finalizzate a consentirne la fruibilità per l'attività congressuale, opere che, inizialmente, nella previsione di ricorso all'istituto della concessione (con affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, della costruzione e della gestione dell'opera) erano state solo preventivate economicamente.

Per sopperire a tale esigenza, la stazione appaltante ha provveduto, con riferimento all'art. 57, comma 5, lettera a) del Codice, all'affidamento della progettazione delle opere complementari al professionista già incaricato della progettazione esecutiva e, una volta completata la progettazione, acquisite le necessarie autorizzazioni e validato il progetto esecutivo, procederà all'affidamento dell'esecuzione delle predette opere complementari alla medesima impresa esecutrice.

Sulla possibilità di procedere in tal senso si era, tra l'altro, espressa positivamente l'Autorità, con parere AG19/10 del 29.4.2010, riconoscendo le motivazioni addotte da EUR S.p.A. idonee a giustificare il ricorso alla procedura negoziata. Tuttavia, la deliberazione 63/2011 ha evidenziato come la legittimità, rispetto alle norme di riferimento, delle decisioni

assunte non esoneri la Stazione Appaltante dal porre in atto tutti i necessari provvedimenti affinché i lavori procedano in modo ottimale senza maggiori oneri.

L'Autorità, inoltre:

- ha osservato come l'incidenza economica delle varianti sia stata di fatto maggiore di quanto risulti dagli incrementi contrattuali registrati per effetto delle stesse, in quanto, in taluni casi, le modifiche introdotte hanno eliminato o modificato, con ricorso a soluzioni presumibilmente più economiche, alcune lavorazioni;
- ha formulato osservazioni sulla effettiva riconducibilità di numerose modifiche, generalmente attinenti ad aspetti strutturali, a varianti migliorative, con riferimento all'art. 11 del D.M. n. 145/2000, ed ha evidenziato come, di contro, ove le varianti siano "migliorative" e proposte dall'impresa, quindi non strettamente "necessarie" per la realizzazione dell'opera, non appare coerente che le stesse diano origine a costi indiretti, quali ritardi nell'esecuzione dell'opera e richieste risarcitorie dell'impresa per ridotta produttività;
- ha rilevato la procedura di definizione del contenzioso non conforme alle disposizioni dell'art. 240, comma 5 del D.lgs. n. 163/2006, atteso che il RUP non ha acquisito le relazioni riservate del Direttore dei lavori e dell'organo di collaudo, rilevando, inoltre, come affermazioni dell'attuale Direttore dei lavori, subentrato al precedente professionista, abbiano richiamato carenze organizzative dell'impresa quale causa di ritardi nell'esecuzione.

A seguito dell'inoltro delle osservazioni dell'Autorità alla Stazione Appaltante, con l'invio della citata deliberazione n. 63/2011, EUR S.p.A. ha fornito controdeduzioni e chiarimenti, evidenziando, in particolare, le circostanze che, nell'ambito del procedimento di accordo bonario, non hanno consentito l'acquisizione delle relazioni del Direttore dei lavori e dell'Organo di collaudo, benché questi siano stati più volte sollecitati a produrre tali documenti.

Il Consiglio dell'Autorità ha preso atto del riscontro di EUR S.p.A. nell'adunanza dell'11 gennaio 2012; nella medesima adunanza, tenuto conto, in particolare, della rilevante incidenza economica del contenzioso e del fatto che alcune cause che hanno determinato lo stesso (sospensione parziale) non risultavano ancora superate, ha disposto un'ulteriore attività ispettiva per approfondire le questioni sopra riportate.

5.2.4. La Strada Statale "Jonica"

Nell'ambito delle infrastrutture strategiche, l'Autorità ha dato seguito, nel 2011 all'attività di indagine già avviata nel 2010, relativamente ai lavori di realizzazione della E90 Tratto SS 106 "Jonica", focalizzando l'attività di vigilanza su due interventi:

- lavori di ammodernamento in nuova sede del tratto Palizzi (Km 50+00) Caulonia (Km 123+800) lotti 6 - 7 - 8 compreso lo svincolo di Marina di Gioiosa Jonica della S.S. 106 Jonica (Megalotto 1), per un importo di € 310.316.425,46;
- lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi - 2° Lotto dal km. 49+485 al km 51+750, per un importo di € 83.892.982,07.

SS 106 Jonica prosieguo indagini avviate nell'anno 2010

Il primo intervento risulta essere stato affidato a contraente generale, mentre il secondo è stato appaltato ponendo in gara la progettazione esecutiva e l'esecuzione dell'opera (appalto integrato).

L'avvio dell'indagine per il Megalotto 1 è stato disposto con deliberazione n. 52 del 23 settembre 2010 che, nell'esame dei dati generali dell'intera opera aveva evidenziato anche per tale intervento incrementi dei costi previsti e ritardi nell'esecuzione dell'opera; per il secondo, l'istruttoria è stata avviata dopo aver preso atto, dalle informazioni acquisite nelle precedenti indagini, della perdurante sospensione dei lavori dovuta principalmente al crollo, in corso di esecuzione, della galleria naturale S. Antonino. I risultati dell'attività istruttoria sono confluiti, rispettivamente, nelle deliberazioni n. 48 del 4 maggio 2011 e n. 94 del 26 ottobre 2011.

SS 106 Jonica: Megalotto 1

Con riferimento al Megalotto 1, l'attività istruttoria ha evidenziato un avanzamento estremamente ridotto dell'intervento; dopo cinque anni

dall'affidamento dell'appalto risultava realizzato solo circa il 10% dell'importo complessivo. Il notevole ritardo è risultato imputabile principalmente ai lunghi tempi di redazione della progettazione esecutiva da parte del contraente generale, progettazione che ha comportato anche un incremento dei costi contrattuali di circa l'11%. Ulteriori rallentamenti nella realizzazione delle opere sono stati determinati da indisponibilità delle aree di cantiere, di stoccaggio temporaneo e di deposito definitivo, da problematiche di natura archeologica, da presenza di rifiuti lungo l'asse stradale, da interferenze non risolte, da problemi nella concessione delle aree demaniali e da indisponibilità di inerti ed impianti di betonaggio.

A causa di tali impedimenti, il contraente generale ha iscritto nei documenti contabili riserve per un importo complessivo di oltre 276 milioni di euro per le quali è stata attivata la procedura di accordo bonario, che ha riconosciuto all'appaltatore l'importo di € 21.500.000,00.

Per arginare il problema del rallentamento dei lavori a causa delle suddette criticità si è resa necessaria una perizia di variante, a parità d'importo, che ha suddiviso l'intervento in una parte immediatamente eseguibile ed in una parte la cui esecuzione è stata rimandata al superamento delle criticità stesse.

Nel corso dell'indagine è emersa, in particolare, l'esigenza di definire con maggior chiarezza gli obblighi e le responsabilità rimesse al contraente generale in virtù dell'obbligazione di risultato assunta. L'indagine ha, infatti, rilevato quale principale problematica dell'appalto quella dell'ammissibilità delle riserve avanzate dal contraente generale in relazione all'andamento anomalo della commessa.

SS 106 Jonica: responsabilità del Contraente generale

L'Autorità ha ritenuto che l'ammissibilità delle suddette richieste debba essere valutata alla luce della maggiore autonomia organizzativa e delle più ampie responsabilità e conseguenti rischi assunti dal contraente generale, che lo rendono soggetto tenuto a fronteggiare gli eventuali impedimenti e/o ostacoli all'esecuzione dei lavori con particolare tempestività ed efficacia, mettendo a frutto tutta la propria capacità organizzativa e tecnico realizzativa.

Sulla base di tali valutazioni, la deliberazione n. 48/2011 ha limitato l'ammissibilità delle riserve alle sole circostanze del tutto eccezionali, escludendo qualsiasi richiesta genericamente fondata sull'andamento anomalo dei lavori.

Come chiarito, con successiva nota, l'Autorità non ha inteso sostenere l'esclusione a priori di tali richieste ma che le stesse debbano essere valutate con riferimento alle circostanze concrete che hanno determinato impedimenti al programmato sviluppo dei lavori, ponendo attenzione agli obblighi e ai rischi rimessi al contraente generale.

Riguardo alle osservazioni formulate dall'Autorità nella deliberazione n. 48/2011, la stazione Appaltante ha replicato evidenziando il fatto che la trattazione delle riserve è disciplinata da un'articolata procedura aziendale, che vede coinvolte tutte le competenti e significative strutture aziendali, e sottolineando, in particolare, che il fallimento della procedura di accordo bonario avrebbe sicuramente portato all'avvio di un contenzioso in sede arbitrale o giurisdizionale con presumibili maggiori costi.

La stazione appaltante ha, inoltre, affermato di aver riconosciuto al contraente generale, in sede di definizione del contenzioso, i soli danni connessi all'improduttività derivanti da circostanze del tutto eccezionali non ascrivibili a carenze organizzative del contraente generale, né a carenze progettuali ascrivibili allo stesso o alla stazione appaltante.

Nel caso, invece, dei lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi, l'attività di indagine svolta dall'Autorità ha rilevato come la lunga sospensione dei lavori fosse stata determinata dalla necessità di verificare le cause del dissesto della galleria e, in particolare, se lo stesso fosse imputabile ad errori esecutivi da parte dell'impresa od a imprevisto geologico. È da evidenziare che il cantiere è stato interessato anche da sequestro da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria-DDA, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti di alcuni rappresentanti della società appaltatrice, di alcune ditte sub-fornitrici di calcestruzzo e del direttore dei lavori.

SS 106 Jonica: variante di Palizzi gravi carenze dell'operato del RUP e del DL

In merito alle cause del crollo, il parere tecnico richiesto da ANAS s.p.a. ha ricondotto le cause del crollo nell'ambito dell'imprevisto geologico,

precisando che lo stesso si sarebbe verificato anche se l'impresa si fosse attenuta alle prescrizioni progettuali. È emerso, infatti, come le prescrizioni circa le modalità operative da seguire nella realizzazione della galleria, definite in sede di progetto esecutivo dalla stessa impresa appaltatrice, siano state totalmente disattese in fase esecutiva. L'Autorità, pur prendendo atto del parere tecnico richiamato, ha osservato come, nonostante tale inadempimento, non ci fosse stata alcuna contestazione all'operato dell'impresa da parte del Direttore dei lavori, del Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e della Commissione di collaudo. Pertanto, la deliberazione n. 94/2011 ha rilevato forti carenze nell'operato dei soggetti preposti al controllo e alla verifica dei lavori, che non hanno adottato opportuni provvedimenti finalizzati ad impedire l'esecuzione delle opere in difformità agli elaborati progettuali.

Relativamente a tali carenze la stazione appaltante ha comunicato che l'Unità di Missione dalla stessa costituita dopo il dissesto della galleria S. Antonino ha accertato le carenze nell'attività di vigilanza da parte della propria Direzione lavori, rimuovendo dagli incarichi operativi il Direttore lavori e due suoi assistenti. Infine, ha segnalato che il Direttore lavori in questione è al momento sospeso dal servizio, a seguito del provvedimento di custodia cautelare emesso nei suoi confronti in data 11.01.2012, nell'ambito di un procedimento penale inerente a fatti riscontrati proprio nel cantiere relativo ai lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi. Nell'ambito del medesimo procedimento penale risultano indagati anche i due assistenti del Direttore lavori.

Nella suddetta deliberazione è stato, inoltre, preso atto della risoluzione contrattuale formalizzata in data 15.07.2011, a seguito della richiesta avanzata dalla società appaltatrice ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.M. n. 145/2000.

Con riferimento alle attività per la ripresa dei lavori, ANAS S.p.A. ha comunicato di aver recentemente approvato il progetto esecutivo del 1° stralcio dell'intervento di completamento (15.12.2011) e pubblicato il bando di gara per l'affidamento dei lavori (23.12.2011).

5.2.5. Lavori di manutenzione stradale aggiudicati e banditi dal Comune di Roma nell'anno 2010

Nel 2011 l'Autorità ha dato seguito all'indagine relativa ai lavori di manutenzione stradale del Comune di Roma, prendendo in esame gli appalti banditi e aggiudicati nell'anno 2010.

L'indagine, conclusa con la Deliberazione n. 72 del 20 luglio 2011, ha evidenziato un rilevante ricorso, da parte della quasi totalità dei Municipi e del Dipartimento XII, a procedure negoziate motivate prevalentemente dall'urgenza di eliminare situazioni di pericolo per la pubblica incolumità, nonché con il richiamo all'art. 122, comma 7bis, del D.lgs. 163/2006, abrogato dal Decreto Legge 70/2011 convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106 e sostituiti con l'art. 7 che prevede la possibilità del ricorso a procedura negoziata fino a € 1.000.000.

Per le procedure in questione sono state rilevate le medesime problematiche già segnalate nella Deliberazione n. 63 del 3 novembre 2010, ovvero assenza di adeguati criteri e modalità di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, tali da non assicurare adeguata trasparenza, concorrenza, rotazione, nonché tempi di consegna dei lavori non coerenti con l'urgenza con cui era stato motivato il ricorso alla procedura negoziata.

L'assenza di adeguati criteri e modalità di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara è, tra l'altro, confermata dai ricorrenti affidamenti alle medesime imprese, spesso anche come prolungamento di attività già affidate.

Comune di Roma lavori di manutenzione stradale: ricorso a procedure negoziate per urgenza

È emersa, in definitiva, anche per l'anno 2011 una generalizzata non conformità, delle procedure adottate dal Dipartimento XII e dai Municipi, alle disposizioni dell'art. 57, comma 6 del D.lgs. 163/2006, ed ai generali principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza, di cui all'art. 2 del Codice. Dall'indagine è, altresì, emerso che lo stesso Dipartimento XII ha anche espletato procedure negoziate per 40 interventi di importo unitario pari a € 996.000,00 le quali hanno visto la partecipazione di un rilevante numero di imprese. In particolare, per ciascuna gara sono stati invitati a partecipare 15 operatori, con conseguente

aggiudicazione a 40 soggetti diversi con ribassi che sembrano confermare un'effettiva concorrenza tra i partecipanti.

Ciascuno dei suddetti appalti è stato affidato sulla base di un'ordinanza del Sindaco di Roma, in qualità di Commissario delegato ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3543 del 26.09.2006, che ha disposto, in deroga ai presupposti previsti dall'art. 57 del D.lgs. 163/2006, di procedere all'affidamento dei lavori ricorrendo alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara.

A seguito di relativo approfondimento istruttorio è stato possibile appurare che gli interventi di cui sopra erano inizialmente ricompresi in un unico appalto aggiudicato all'ATI con capogruppo Romeo Gestioni S.p.A. e discendono da un finanziamento straordinario di circa 50 milioni di euro che si è provveduto a suddividere in 40 interventi; le relative gare d'appalto sono state disposte con ordinanze del Sindaco di Roma emesse nella medesima data ed espletate contemporaneamente.

Alla luce di quanto sopra e del fatto che gli interventi avevano un valore complessivamente stimato superiore alla soglia comunitaria, l'Autorità ha, pertanto, sottolineato la necessità di adeguate motivazioni tecniche a giustificazione dell'avvenuto frazionamento dell'attività manutentiva, in relazione all'iniziale affidamento della stessa come unico intervento.

Per quanto concerne la procedura di gara, l'Autorità ha ribadito la necessità della sussistenza di una delle ipotesi tassative di cui all'art. 31 della Direttiva 2004/18/CE ai fini dell'applicabilità della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, evidenziando altresì, che, nel caso specifico, le motivazioni di urgenza invocate avrebbero potuto trovare una risposta efficace, ove l'Amministrazione comunale avesse operato con maggiore tempestività alla predisposizione e all'espletamento di procedure concorsuali.

5.2.6 Le ispezioni previste nel Piano Annuale

In attuazione del Piano Ispettivo relativo all'anno 2011, l'Autorità ha svolto un'importante ispezione presso il Nuovo Ospedale del Mare di Napoli, intervento già interessato da un primo monitoraggio, su ampia scala, in

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli

materia di finanza di progetto (di cui si fornirà una breve sintesi nella parte finale del presente capitolo). Con la concessione di costruzione del suddetto Ospedale, la A.S.L. di Napoli intende dismettere i presidi ospedalieri di Ascalesi, Annunziata e Loreto Mare, ed attuare la riqualificazione dei grandi centri urbani ex art.71 della legge 448/98. Il Concessionario è stato designato con la procedura di cui all'art.19, co. 2 e art.21, co.2, lett.b), della legge n.109/94 e art.91 del DPR n.554/99, sulla base di un progetto preliminare redatto dalla A.S.L. NA1 nel dicembre 2003, secondo le linee del cd. "Meta-progetto Renzo Piano"; la convenzione di concessione è stata sottoscritta in data 21.10.2004.

Per la realizzazione dell'opera e per i connessi aspetti urbanistici, nonché per le esigenze della conferenza dei servizi, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Regione Campania, Comune di Napoli ed A.S.L. NA1.

L'oggetto della convenzione di concessione riguardava, oltre alla progettazione, costruzione ed esproprio delle aree, i servizi di gestione tecnica ed economica degli edifici. Le opere dovevano essere realizzate in 42 mesi con una durata della concessione pari a 300 mesi. L'investimento totale previsto in origine di € 210.639.715,35 era ripartito per € 128.153.483,91 per la costruzione, € 35.280.000 per le forniture ed € 47.206.231,43 a disposizione dell'amministrazione. Il 57 % a carico della Pubblica Amministrazione, il 43 % a carico del privato.

La copertura finanziaria di parte pubblica veniva assicurata con un mutuo dello Stato al 95% e al 5% della Regione Campania (art.20, Legge 67/88 e art.71 legge 448/98). Il corrispettivo previsto in conto capitale, erogato a S.A.L., era pari a € 119.153.189; per la gestione si prevedeva un canone, da aggiornare ogni anno, differenziato per i vari servizi elencati nella convenzione. Al 2010, sono stati emessi n. 28 certificati di pagamento di altrettante rate (il 1° al 25.5.2006, l'ultimo al 15.06.2009) per un totale di € 69.610.102,33 e n.3 certificati di pagamento per lavori eseguiti nel periodo dal 16.06.2009 al 30.04.2010 per un totale di € 2.636.897,75.

L'opera, seppur in fase di avanzata esecuzione, è in condizioni di stallo delle attività, ed è stata affidata dal Presidente della regione Campania ad

un Commissario *ad acta,* individuato nel Direttore U.O.S.C. - Gestione delle attività tecniche e manutentive, della Azienda Ospedaliera a Rilievo Nazionale (A.O.R.N.) di Napoli.

Le motivazioni per le quali l'esecuzione dell'opera è stata commissariata sono i gravi ritardi nell'esecuzione, l'andamento anomalo degli stessi, la non ottemperanza della A.S.L. NA1 alle varie diffide ad adeguarsi alle prescrizioni del "Comitato di coordinamento per la vigilanza sull'accordo", istituito per la verifica dell'attuazione del protocollo. In particolare, si era determinata una forte contrapposizione tra A.S.L. NA1 e Concessionaria a causa, di una perizia di variante redatta dalla Concessionaria a seguito del nuovo "Piano regionale ospedaliero" della Campania di cui alla LR n.24/2006, mai approvata dalla ASL NA 1 (delibera n.893 del 3.10.2008).

Il Commissario *ad acta,* sulla base di una preliminare intesa con il Concessionario, ha proposto al Presidente della Giunta regionale della Campania uno schema di transazione sul quale si è espressa favorevolmente l'Avvocatura dello Stato, contenente una proposta di risoluzione dell'originario Contratto di concessione del 21.10.2004 con contestuale stipula di un distinto contratto con il medesimo Concessionario, al solo fine di completamento della costruzione dell'opera, senza gestione dei servizi e con la revoca del contributo privato di cui al Piano Economico Finanziario e con la rinuncia all'arbitrato attualmente in corso.

I lavori strettamente necessari al completamento delle opere già contrattualmente affidate, ivi comprese le opere per l'adeguamento al Decreto n. 49/2010, riguardano i plessi già edificati secondo il contratto, i cui lavori sono stati conteggiati, ad oggi, per l'importo di € 69 milioni su € 128 Milioni.

Le nuove parti di opere (altri edifici e parcheggi, ecc.) derivanti dal citato Decreto n. 49/2010, le ulteriori apparecchiature elettro-biomedicali, necessarie a rendere funzionante l'opera, i servizi della originaria concessione (dalla manutenzione edile ed impiantistica ed apparecchiature elettro-biomedicali, alla pulizia, ai servizi *no core,* ristorazione, rifiuti,

albergo, ecc.), saranno realizzate con distinti contratti da affidare con procedure di evidenza pubblica.

L'Avvocatura con parere n. 92526P del 30.07.2011, comunicava il nulla osta alla definizione transattiva della vicenda.

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli: proposta di transazione

In sintesi i termini del proposto accordo risultano i seguenti:

- rinuncia da parte del Concessionario a tutte le richieste formulate nel giudizio arbitrale pendente ed a qualsiasi ulteriore richiesta inerente direttamente o indirettamente la Concessione e la sua risoluzione;
- impegno del Concessionario di effettuare l'ulteriore progettazione definitiva ed esecutiva dell'Ospedale del Mare a seguito delle modifiche necessarie e adeguare la progettazione esistente alle nuove indicazioni impartite con Decreto n.49 del 2010;
- individuazione/predeterminazione del prezzo lordo complessivo necessario a completare l'opera originariamente progettata e da adeguare al Decreto di cui sopra;
- riconoscimento al Concessionario dell'importo di € 44.000.000, a saldo e stralcio di ogni pretesa relativamente alla esecuzione della Concessione nonché della sua risoluzione;
- transazione in merito alla controversia concernente la restituzione, da parte del Concessionario, degli interessi per anticipato versamento al Concessionario del contributo pubblico nel corso dei lavori e dei costi di cantierizzazione, con conseguente ribasso del 7% su tutti i lavori di completamento dell'Ospedale del Mare;
- riconoscimento dell'80% dei costi sostenuti per l'asseverazione del Piano Economico e Finanziario e predisposizione da parte del Concessionario a sua cura e spese del progetto preliminare (come definito dal D.P.R. n°207/2010) delle opere aggiuntive relative al passaggio da Presidio Ospedaliero ad Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale disposta dal Decreto n.49 del 2010 (parcheggi multipiano fuori terra, impianto fotovoltaico su parcheggi, fabbricato direzionale e fabbricato N.A.S.) il cui studio di fattibilità è stato già prodotto dal Concessionario nel corso del Tavolo di

confronto; opere queste, da realizzate con distinto contratto da affidare con procedure di evidenza pubblica;

- rinuncia da parte del Committente a qualunque ulteriore pretesa di riconoscimento di costi, oneri e/o danni nei confronti di P.F.P. S.p.A. per tutto quanto inerente l'esecuzione della Concessione, la sua risoluzione sino alla data di sottoscrizione dell'atto transattivo;
- abbandono del giudizio arbitrale con oneri di difesa compensati e spese del Collegio Arbitrale, ivi compresi gli onorari degli arbitri e del segretario, suddivisi in parti uguali ma limitatamente all'attività svolta.

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli: verifica del cronoprogramma

Allo stato, l'accordo è all'esame del Presidente della G.R.C.. Il venir meno dell'apporto del contributo privato, secondo lo schema originario della finanza di progetto, ha comunque indotto il Commissario *ad acta* a subordinare l'efficacia dell'accordo transattivo al preventivo reperimento dei necessari fondi pubblici sostitutivi all'impegno privato.

All'esito della visita ispettiva è risultato che i lavori sono sospesi dall'ottobre 2010, ed è stata attivata la procedura di licenziamento collettivo di 36 operai con l'impegno di riassumerli alla ripresa dei lavori.

Rispetto al cronoprogramma, si è rilevato un normale allineamento della produzione dall'inizio dei lavori fino a giungo 2007, e, invece, una continua divaricazione fino al mese di giungo 2009, mese nel quale si perveniva allo stallo delle attività. Il quadro complessivo dei subappalti risultava, invece, documentato con tabelle riepilogative chiare e complete di schede distinte in subappalti lavori, subappalti forniture in opera, subappalti servizi e subappalti forniture. Sono stati rilevati nel complesso: n. 24 subappalti di lavori; n. 19 forniture in opera; n. 13 servizi; n.26 forniture. Sono stati altresì riportati gli estremi delle autorizzazioni rilasciate dalla Prefettura di Napoli in materia antimafia e delle autorizzazioni del Concedente.

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli: verifica dei costi

In ordine ai maggiori costi, si è registrato un aumento rispetto al progetto originario pari al 18 % circa per lavori e forniture e al 21 % circa per le dotazioni impiantistiche (variante). Mentre, per rendere le opere conformi alle previsione di cui al Decreto n. 49/2010, si prevedono opere aggiuntive, comunque, da affidare nel rispetto del d.lgs. n.163/2006, con un ulteriore

aumento dei costi dell'intervento, pari a circa il 44 % dell'originario progetto (data l'assenza nel progetto delle somme per lo *start up*).

L'Autorità con delibera n. 110 del 21.12.2011 ha evidenziato che un aspetto fondamentale, al fine di inquadrare correttamente l'operato del Commissario *ad acta*, nella vicenda in questione, concerne le rispettive responsabilità tra SA e Concessionario, che di fondo sono alla base di tutte le problematiche.

La stessa Avvocatura dello Stato, nel parere n. 42919 del 2011, in vista di una possibile risoluzione per inadempimento del Concessionario, sottolineava, infatti, che il comportamento della stazione Appaltante, concorreva alle disarmonie evidenziate dal Comitato di monitoraggio e giustificava le inadempienze del Concessionario. Ed anche nel secondo parere n.92526P del 30.07.2011, richiamava più volte la sostanziale imputabilità all'Amministrazione delle disarmonie alla base delle pretese del Concessionario.

Stante dunque l'impossibilità di attribuire per intero e con certezza, le responsabilità dell'accennata conflittualità all'una o all'altra parte, ne deriva l'impossibilità di percorrere la via della risoluzione in danno, ai sensi dell'art. 136 del D.lgs. n.163/2006. A ciò si aggiunge, inoltre, l'ulteriore impossibilità di procedere, in caso di risoluzione, allo "scorrimento" in favore del secondo classificato nella graduatoria di merito, non essendo stata prevista tale facoltà in sede di bando di gara, pubblicato quando ancora era vigente la legge quadro n. 109/94.

Sotto il profilo della convenienza economico e finanziaria dell'operazione raggiunta tramite l'accordo, rispetto ad un'eventuale risoluzione con conseguente obbligo di riappalto dell'opera, si è rilevato che l'estinzione della concessione di gestione e insieme dei presupposti di intervento dei capitali privati (€ 91 mln equivalenti a circa il 43 % dell'investimento), obbliga, l'A.O.R.N. deputata alla futura gestione della struttura, al riappalto dei servizi non clinici ammontanti a circa € 668 milioni ripartiti in 25 anni nel Piano Economico e Finanziario della originaria concessione. Ma trattandosi di opera fredda, cioè di opera priva di un flusso di cassa adeguato a ripagare gli investimenti - tralasciando la parte residuale del

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli: problemi seguenti l'estinzione della concessione di gestione

flusso generato dall'attività alberghiera dell'Ospedale - la quasi totalità del flusso di cassa doveva essere assicurato proprio dall'acquisto dei servizi da parte della ASL NA1, come avviene in tutte le opere di tale tipologia; dunque, sotto tale profilo, ossia di assicurare la copertura economica dei servizi, non vi è un sostanziale cambiamento riconducibile alla risoluzione della concessione e alla predisposizione di nuovi appalti di gestione. Anzi, non può neppure escludersi una maggiore convenienza, dovendo riaffidare tali servizi con procedure di evidenza pubblica nelle quali potranno meglio valorizzarsi, seppure con la dovuta cautela, i ribassi percentuali (nell'aggiudicazione della concessione, la riduzione del "canone di disponibilità" del servizio ha avuto un peso di soli 27 punti su 100). Dunque, con o senza risoluzione, rimane invariata l'esigenza - nell'ambito del Piano di Rientro - di reperire altri finanziamenti per predisporre la futura gestione dell'Ospedale, salvo i maggiori costi di costruzione e transazione enunciati dal Commissario e in buona parte necessitati dal Decreto 49/2010.

Inoltre, nel caso in esame, la gestione non appariva così conveniente: a fronte di un rateo annuo del canone di servizio di € 18.434.572,24, le penali, apparivano troppo contenute e comunque non collegate a cause di risoluzione automatica della concessione.

Nello schema di accordo, in parte integrato e modificato rispetto all'originaria proposta formulata al Presidente della GRC, le opere riposte a carico del (nuovo) contratto, succedaneo alla concessione di cui si propone la risoluzione, e da eseguire a cura del Concessionario, sono state disaggregate e minimizzate, in modo tale da procedere a nuovi e distinti appalti per quelle, necessarie al Decreto n.49/2010, ma non strettamente legate alle opere dell'originaria concessione. In tal modo, sono state dissipate le iniziali perplessità avanzate dall'Avvocatura circa la possibilità di affidare al Concessionario i lavori suppletivi connessi al Decreto n.49/2010 alla luce dell'art.57, co.2, lett. a), del D.lgs. n.163/2006 (procedura negoziata senza previo bando). In considerazione dell'avanzata esecuzione del plesso ospedaliero, non sarebbe stato conveniente trasferire

l'esecuzione ad altro operatore, attesi i tempi del riappalto e le possibili difficoltà nel recupero della disponibilità fisica del cantiere.

Per quanto attiene, invece, al profilo concernente l'onere da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di esplicitare, nel caso di raggiunta transazione, le ragioni in base alle quali viene soddisfatto l'interesse pubblico, sia in relazione all'equilibrio tra le reciproche concessioni concordate tra le parti, sia sotto il profilo della convenienza di una definizione stragiudiziale della controversia rispetto alla alternativa in sede arbitrale o giurisdizionale, si osserva quanto segue.

Sul primo punto, l'Autorità ha rilevato che l'equilibrio delle rispettive concessioni sembra potersi rinvenire, laddove: da un lato, la ASL Napoli 1 - Centro (e per essa il Commissario *ad acta*), concede la somma complessiva di € 44 Mln; dall'altro, il Concessionario, rinuncia a tutte le pretese avanzate, anche in sede arbitrale (e ad esso rinunziando), completando le opere previste nel contratto, comprese le variazioni strettamente necessarie a rendere l'opera conforme ai nuovi atti di programmazione regionale e alle richieste della Azienda atte a rendere immediatamente funzionale l'ospedale. Fornendo altresì la progettazione definitiva per adeguare le opere alle richieste sanitarie impartite con Decreto n.49/2010 e da appaltarsi successivamente.

Nuovo Ospedale del Mare di Napoli: esiti della indagine dell'AVCP

Per quanto concerne, invece, il principio, enunciato dalla stessa Autorità nella delibera n. 308/2003, e concernente il divieto della cd. "novazione transattiva", ossia l'impossibilità di poter rinegoziare, mediante l'accordo transattivo, gli elementi fondamentali del contratto, al fine di non vanificare la procedura espletata, introducendo elementi oggettivi di distorsione della concorrenza, con conseguente alterazione dei risultati della gara, data la problematicità della questione, risultando controverso il riconoscimento della sussistenza di una novazione contrattuale, ed avendo l'Avvocatura già assistito, ai sensi dell'art.239 del d.lgs. n.163/2006, il Commissario *ad acta*, si è ravvisata l'opportunità di rimettere ogni ulteriore considerazione alla medesima Avvocatura affinché possa avvalersi delle risultanze ispettive acquisite *motu proprio* dall'Autorità. L'Autorità ha, inoltre, disposto l'invio del verbale ispettivo alla Avvocatura Distrettuale di

Napoli, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e alla Procura della Corte dei Conti.

L'Avvocatura dello Stato, a seguito della notifica della delibera, ha confermato il proprio avviso di non sussistenza di novazione contrattuale; allo stato, l'atto è all'esame del Presidente della regione per il successivo *iter* necessario alla ripresa dei lavori.

Nuovo Auditorium di Isernia

Nell'ambito delle ispezioni previste dal Piano Annuale del 2011 si segnala, inoltre, alla luce della vasta risonanza avuta anche sulla stampa nazionale, quella effettuata presso l'Unità Tecnica di Missione in Roma, concernente l'appalto del Nuovo Auditorium di Isernia rientrante negli interventi relativi alle "Celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia", come stabilito dal Comitato dei Ministri istituito con DPCM del 24.4.2007. A tal riguardo, si ricorda che l'Ordinanza del 23 novembre 2007, recante *"Disposizioni per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° anniversario dell'Unità d'Italia"* legittimanti la deroga al regime ordinario di affidamento e realizzazione delle opere pubbliche di cui al codice dei contratti, prevedeva espressamente, al secondo considerato, *"che per il raggiungimento del sopra descritto obiettivo è necessario che la struttura di missione operi ... per l'esecuzione delle opere pubbliche ... entro la fine dell'anno 2010"*.

A seguito dell'approfondimento ispettivo è stato, invece, accertato che soltanto uno *'stralcio funzionale'* dell'intervento in questione sarebbe stato realizzato entro il 31 dicembre 2011, salvo ulteriori slittamenti. Ciò, sia in ragione dell'insufficiente disponibilità finanziaria per la realizzazione dell'intervento, sia per il verificato aumento oltre che dei tempi di realizzazione anche dei costi.

All'esito dell'ispezione sono state rilevate importanti criticità concernenti l'intervento in questione ed, in particolare quanto segue.

Nuovo Auditorium Isernia: criticità emerse

Il bando di gara è stato pubblicato in data 19.10.2007 e prevedeva l'aggiudicazione, con il sistema dell'appalto integrato di cui all'articolo 53, comma 2, lettera c), del D.lgs. n.163/2006, o meglio l' affidamento di un contratto avente ad oggetto – previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta - la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base del progetto preliminare, da porre a base di gara insieme al *"capitolato*

prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili".

Il progetto preliminare posto a base di gara è stato trasmesso alla Struttura di Missione dal Comune di Isernia, che lo aveva acquisito all'esito di un Concorso Internazionale di Progettazione bandito in data 26.08.2005.

In particolare, il Comune ottenuta dalla Regione Molise la disponibilità di un finanziamento di € 400.000,00 per lo *"studio di fattibilità e progettazione definitiva auditorium"*, aveva bandito il *Concorso internazionale di progettazione* del Nuovo Auditorium, prescrivendo, tra l'altro, che gli elaborati richiesti ai concorrenti dovessero avere *"un livello di approfondimento pari a quello di un progetto preliminare"*e che il costo massimo per la realizzazione dell'intervento non dovesse superare l'importo di € 5.000.000,00, comprensivo di spese generali e tecniche. Tuttavia, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, veniva chiarito che l'importo di €.5.000.000,00 doveva intendersi riferito alle lavorazioni da porre a base d'asta, con esclusione delle spese tecniche, degli arredi, degli impianti specialistici e di quelli *"di natura non funzionale all'edificio"*, oltre che delle spese generali, dell'IVA e degli imprevisti e che non dovevano considerarsi nel suddetto importo le *"eventuali opere o interventi che, non attinenti strettamente all'auditorium, al suo funzionamento a regime e sua gestione, possono avere un valore immobiliare proprio, tale da trovare collocazione sul mercato privato".*

Al termine del concorso, la migliore proposta progettuale risultava essere quella presentata da un gruppo di professionisti, la quale prevedeva per la realizzazione dell'intervento € 11.000.000,00, di cui circa un terzo da reperire ipotizzando il concorso dei privati.

La perdurante indisponibilità dei fondi per la realizzazione dell'opera comportava lo stallo delle attività di contratto superato solo con l'assegnazione di un finanziamento CIPE di € 4.500.000,00 e con il concretizzarsi della possibilità di inserire la realizzazione del Nuovo Auditorium di Isernia nel programma degli interventi celebrativi dei 150 anni dell'Unità d'Italia, usufruendo di un finanziamento statale pari a € 16.500.000,00.

Nuovo Auditorium Isernia: *iter* progettuale

Nel settembre 2007, l'Amministrazione Comunale, previo assenso del gruppo vincitore del concorso di idee trasmetteva, alla Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il progetto in questione, integrato degli elementi tecnici (computo, disciplinare, elenco prezzi, ecc.) tali da renderlo *'progetto preliminare'* a norma di legge ed al fine di consentire l'espletamento della procedura d'appalto.

Nel passaggio dal Comune di Isernia alla Struttura di Missione il progetto dell'intervento si 'arricchisce' includendo anche la realizzazione di un nuovo campo di calcio e viene fortemente incrementata la spesa complessiva prevista, passata da € 11.000.000,00 (in cui non rientra il costo degli arredi e degli impianti specialistici) a €.25.500.000,00 per il solo 1° stralcio, nonostante una sostanziale equivalenza tra gli elaborati progettuali predisposti dal gruppo vincitore del concorso e quelli posti in gara dalla Struttura di Missione.

Successivamente con bando di procedura aperta pubblicato il 19.10.2007, la Struttura Tecnica di Missione in seno alla P.C.M., ha avviato la fase di selezione dei concorrenti, adottando il criterio di aggiudicazione dell' *'offerta economicamente più vantaggiosa'* ex art.83 del D.lgs.n.163/06 e ponendo a base di gara il progetto preliminare trasmesso dal Comune di Isernia. Nel disciplinare di gara è stato precisato che si sarebbe proceduto alla stipula del contratto *"sulla base del progetto definitivo di I stralcio funzionale offerto in sede di gara, come successivamente adeguato e completato a cura dell'aggiudicatario provvisorio sulla base delle indicazioni e scelte della Commissione giudicatrice..."*, e che i concorrenti avrebbero potuto formulare *"soluzioni migliorative"*, sulla base di elementi espressamente indicati.

In data 28.12.2007 è intervenuta l'aggiudicazione provvisoria in favore dell'A.T.I. Lupo Rocco S.p.A. (mandataria) - INTECO S.p.A. - Di Criscio Francesco, per un importo complessivo relativo al 1° stralcio funzionale pari a € 20.665.820,00. Dal punto di vista della copertura finanziaria, con provvedimento del 31.12.2007 la Struttura di Missione ha impegnato la somma di € 13.500.000,00, a valere sui fondi attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per realizzare gli interventi celebrativi dei 150 anni dell'Unità d'Italia. Previa verifica del progetto definitivo, redatto

dall'aggiudicatario in sede di offerta, il RUP ha confermato l'aggiudicazione definitiva.

Prima della formale stipula del contratto, il progetto definitivo è stato sottoposto all'ulteriore parere del Comitato Tecnico Scientifico. Sulla scorta dei favorevoli pareri resi, il 9.04.2008 è stato stipulato il contratto d'appalto, avente ad oggetto la progettazione esecutiva e la esecuzione dei lavori afferenti l'intervento.

Nel contratto era previsto sia il termine di 90 giorni per dare compiuta la progettazione esecutiva, che quello di 600 giorni - dalla consegna - per ultimare i lavori.

Tuttavia dopo aver stabilito in € 16.696.680,00 l'importo contrattualmente affidato, all'art.6 del contratto viene precisato che *"l'affidamento è limitato, nelle more della definitiva assegnazione dei fondi dagli Enti locali interessati, al solo stralcio oggi finanziato* (per l'importo contestualmente indicato nella misura di € 10.898.930,00, ndr.)... *Le parti si danno, quindi, reciprocamente atto che l'affidamento dello stralcio esecutivo di completamento potrà avvenire solo se e in quanto saranno rese disponibili le ulteriori risorse finanziarie..."* Se ne evince, pertanto, una certa aleatorietà dell'importo affidato, tale da farlo ritenere suscettibile degli incrementi economici necessari a completare l'intera opera, previa, disponibilità delle relative risorse finanziarie.

In data 28.07.2008 l'area oggetto dell'intervento è stata consegnata all'ATI affidataria; la data di decorrenza dei tempi contrattuali per l'esecuzione dei lavori è stata, però, procrastinata alla formale verbalizzazione della consegna degli stessi.

Il progetto esecutivo generale predisposto dall'ATI è risultato di importo complessivo pari a € 55.500.000,00, di cui € 23.000.00,00 per il solo 1° stralcio funzionale dei lavori - al netto del ribasso di gara. Rispetto al contratto stipulato in data 27.02.2008, limitandosi solo ai dati relativi a questo 'stralcio', si è registrato un incremento del 16% per progettazione e lavori, ma con una significativa crescita della componente *'Oneri per la sicurezza'* (+ 531,4%), sui quali – come è noto – non opera il ribasso d'asta. Analizzando il *'Quadro comparativo'* tra progetto definitivo di 1° stralcio e

progetto esecutivo di 1° stralcio, si sono, tuttavia, rilevate notevoli variazioni fra le categorie di lavori.

Nuovo Auditorium di Isernia: modifica del progetto

In particolare, - anche considerando che nel passaggio dal progetto definitivo a quello esecutivo l'importo delle *strutture in fondazione* si è ridotto del 30%, con una minore previsione di spesa per circa 1,1 milioni di euro - per la sola 'scatola muraria' dell'Auditorium l'ATI ha stimato che fossero necessari 9 milioni di euro più di quanto previsto nel precedente grado di approfondimento progettuale, corrispondenti ad un aumento del 70% circa. Infine, in luogo del nuovo campo di calcio con relativi spogliatoi e servizi, parcheggi, impianti tecnologici ed annesso campo di basket e pallavolo), il progetto esecutivo di 1° stralcio ha previsto la realizzazione di un semplice 'campo di allenamento', in adiacenza dello stadio comunale, con una lieve riduzione della spesa prevista (da € 1.057.584,88 a €.950.428,08).

La consegna parziale dei lavori è avvenuta in data 14.11.2008, a causa dell'indisponibilità dell'area interessata dalla realizzazione del nuovo campo di calcio. In detto verbale è stata richiamata la durata contrattuale, pari a 600 giorni consecutivi, specificando che la decorrenza di questa sarebbe stata legata alla consegna definitiva, *"decurtato del tempo utilizzato per la realizzazione delle opere di cui sopra fino a quella data"*. Contestualmente alla consegna parziale sono stati anche concordati - tra D.L. ed impresa capogruppo mandataria dell'ATI - i nuovi prezzi relativi alle lavorazioni contemplate nel progetto esecutivo di 1° stralcio.

Con decreto del 28.11.2008, il Coordinatore della Struttura di Missione, ha approvato *'in linea tecnica'* il progetto esecutivo generale e quello di 1° stralcio, nonché *'in linea tecnica ed economica' "il predetto progetto esecutivo nei limiti del finanziamento fino ad allora assentito di € 13.500.000,00 relativo ad una 1ª fase esecutiva enucleata dal 1° stralcio"*. Anche in questo caso si riscontra una certa indeterminatezza dell'importo dei lavori oggetto dell'affidamento all'ATI, legato alle risorse finanziarie rese progressivamente disponibili.

Con Decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione in data 07.04.2010 è stato approvato il predetto Atto aggiuntivo, con un totale lavori 1° stralcio funzionale pari ad € 31.433.000,00.

Nuovo Auditorium di Isernia: atti aggiuntivi

In sostanza, nonostante il *progetto esecutivo di 1° stralcio* sia stato approvato nell'importo di € 16.592.700,00, la stazione Appaltante ha affidato lavori aggiuntivi fino alla concorrenza di € 24.499.550,00.

In data 18.04.2011 è stato stipulato un successivo atto aggiuntivo che prevede l'incremento dei lavori da eseguire a €.24.888.436,05 (in conseguenza del reperimento di ulteriori € 500.000,00, a cura dell'Unità di Missione) e dispone l'esecuzione *di "tutte le opere relative alla sala principale dell'auditorium con esclusione delle sole opere scenotecniche, della camera acustica e della porta tagliafuoco"*, delle *"opere previste per l'accesso e la sosta del pubblico in corrispondenza alla biglietteria e al foyer d'ingresso"*, dei parcheggi previsti al primo livello interrato, nonché dei *"locali accessori e di servizio per la sala auditorium (camerini, locali tecnici, servizi igienici)"*.

L'Atto aggiuntivo stabilisce anche che l'ultimazione delle opere debba intervenire entro il 31.12.2011, consentendo però - entro la prima metà del mese di dicembre 2011 - *"lo svolgimento di una manifestazione celebrativa dell'anniversario"* del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Con la sottoscrizione del suddetto Atto, l'ATI affidataria ha anche espressamente rinunciato alle riserve sui lavori, confermando quelle relative alla progettazione (poi non riproposte all'atto della firma dei successivi SAL).

In sostanza, con quest'ultimo atto aggiuntivo si apportano ulteriori variazioni ai lavori a farsi, per consentire l'inaugurazione parziale dell'opera entro la fine del 2011. Deve qui sottolinearsi che – a fronte dell'esecuzione delle nuove lavorazioni previste in variante - sono stati concordati n. 198 nuovi prezzi tra la Direzione dei lavori e l'Impresa.

Con Decreto del 21/05/2011 del Coordinatore dell'Unità di Missione è stato approvato il predetto 2° Atto aggiuntivo, per un totale lavori 1° stralcio funzionale pari ad € 31.933.000,00.

Ne consegue un incremento dell'importo dei lavori – al netto del ribasso – pari a € 388.886,05, che porta il totale affidato all'impresa a € 27.730.904,17, con un incremento di circa il 66% rispetto al contratto originario.

Per quanto riguarda l'avanzamento raggiunto dai lavori all'atto della visita ispettiva dell'Autorità, il Direttore dei Lavori ha attestato che sono stati emessi n.12 S.A.L. (€ 26.125.420,00) per lavori a tutto il 21/07/2011, oltre

agli oneri di progettazione (esclusa IVA) finora corrisposti, pari a € 716.680,00. Nel complesso, l'avanzamento dell'opera, rispetto ai lavori previsti dalla perizia di variante del marzo 2011, è risultato pari al 76,67% del totale. Sempre all'atto della visita ispettiva, le risorse finanziarie rese disponibili per l'esecuzione dell'appalto ammontavano a € 31.933.000,00.

Al suddetto importo vanno aggiunti i fondi (€ 1.500.000,00) resi immediatamente disponibili dalla Regione Molise, giusta nota del 6 settembre 2011, per un totale di € 33.433.000,00 che potrebbe assicurare l'esecuzione delle sistemazioni esterne mancanti, riguardanti la 'galleria commerciale'.

Nuovo Auditorium di Isernia: esiti dell'ispezione

Dai fatti emersi ed acquisiti nel corso della visita ispettiva è emerso chiaramente che la gestione dell'appalto di cui trattasi non è stata improntata a quei principi di economicità, efficacia e tempestività che dovrebbero caratterizzare le attività di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche: ciò caratterizza i comportamenti di entrambi i soggetti appaltanti che si sono avvicendati nelle varie fasi dell'*iter* procedimentale.

Per quanto riguarda il Comune di Isernia, la procedura adottata nel Concorso Internazionale di Progettazione risulta oggettivamente confusa, come comprovato anche dalla necessità di pubblicare talune precisazioni da parte del RUP, a seguito di alcune richieste di chiarimenti presentate dai concorrenti. Tale comportamento, non ha assicurato il necessario presupposto di un'adeguata programmazione delle spese occorrenti per l'esecuzione delle opere pubbliche, intese nella loro globalità.

L'assenza di linearità nei comportamenti dell'Amministrazione Comunale contraddistingue anche la valutazione di congruità economica del progetto vincitore del Concorso Internazionale, che prevedeva una spesa di circa €11.000.000,00, mentre all'atto della trasmissione del medesimo progetto alla Struttura di Missione presso la P.C.M., la spesa risultava lievitata a ben € 31.000.000,00.

Nuovo Auditorium di Isernia: responsabilità Amministrazione Comunale e Struttura Tecnica di Missione

Emerge, anche, una scarsa attenzione da parte dell'Amministrazione Comunale nel valutare l'idoneità di alcune soluzioni tecniche contenute nella progettazione, atteso che le relative modifiche sono state richieste

solo nell'ambito della conferenza di servizi tenutasi, a gara già espletata, e con ricadute non indifferenti in termini progettuali, economici e temporali.

Per quanto concerne l'operato della Struttura di Missione in merito agli appalti per i 150 anni dell'Unità d'Italia, l'Autorità aveva già evidenziato in precedenti occasioni alcune criticità procedimentali, che si sono ripetute nel caso in esame.

In primo luogo, la possibilità di derogare ad una serie di disposizioni normative in base al principio dell'emergenza - peraltro applicata ad una fattispecie di evento ampiamente prevedibile, quale il centocinquantenario dell'Unità d'Italia - non ha sortito gli effetti sperati di snellimento dell'*iter* burocratico ed accelerazione dei tempi di esecuzione, ma ha invece dato luogo all'avvio di una procedura di aggiudicazione rivelatasi carente sotto vari punti di vista. Nel caso di specie, poi, la deroga trovava il suo presupposto nella necessità di completare l'opera entro il 2010, mentre invece la stessa sarà parzialmente disponibile, *in extremis*, per fine dicembre 2011.

In secondo luogo, deve evidenziarsi la circostanza che la Stazione Appaltante - a differenza di quanto indicato nell'art.53, comma 2, lettera c), del D.lgs. 163/06, che prevede l'acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta - ha specificato nel disciplinare di gara (cfr. pag.12, 'Busta n.2 - Offerta Tecnica') che i concorrenti dovevano presentare solo alcuni elaborati progettuali, aventi però *"un livello di definizione non inferiore a quello caratteristico del progetto definitivo"*, con la possibilità di formulare soluzioni migliorative.

In terzo luogo, la Struttura di Missione non ha inteso anteporre la Conferenza di servizi sul progetto preliminare alla gara d'appalto, né ha atteso gli esiti della successiva Conferenza di servizi sul progetto definitivo offerto dall'aggiudicataria, prima di procedere all'aggiudicazione definitiva in favore dell'A.T.I. vincitrice, affidandole la redazione del progetto esecutivo, nonostante la necessità di rimodulare ampiamente il progetto. La vera elaborazione progettuale e quindi l'effettivo importo dei lavori a farsi sono stati, quindi, definiti dall'impresa con la redazione della progettazione esecutiva.

Si evidenzia anche l'assenza di qualsiasi valutazione da parte della Stazione Appaltante sul rilevante incremento degli oneri di sicurezza atteso che nel progetto preliminare posto a base di gara e nel definitivo offerto dall'impresa sono stati indicati in €.400.000,00, mentre nel progetto esecutivo di 1° stralcio presentato dalla medesima impresa sono diventati complessivamente €.2.125.788,12, con un aumento quintuplo dell'importo iniziale.

Nuovo Auditorium di Isernia: incremento costo complessivo dell'opera

In sintesi, l'ATI ha progressivamente sviluppato ed affinato il progetto dopo l'aggiudicazione ed anche in corso d'opera, introducendo soluzioni 'migliorative' e modifiche conseguenti a variazioni del quadro esigenziale sotteso, cui ha fatto seguito una lievitazione sia del costo complessivo dell'intervento, passato da 31 a 55,5 Mln di euro, sia dell'importo contrattuale, cresciuto da circa 16,7 Mln a 27,3 Mln e poi – con la perizia suppletiva approvata nel 2011 - a 27,7 Mln di euro. Va precisato che l'intera esecuzione dell'edificio comprensivo di tutte le funzioni inizialmente previste presuppone la disponibilità di ulteriori 20 Mln di euro.

In ordine alle variazioni in aumento dei lavori affidati all'impresa, deve evidenziarsi che soltanto alcune appaiono riconducibili a *'sorpresa geologica*, mentre quelle qualificate quali "*eventi imprevisti ed imprevedibili'* sembrano, in realtà, trovare la loro concretizzazione in alcune richieste formulate dal Comune di Isernia che dovevano e potevano essere soddisfatte già nella progettazione preliminare o comunque prima della stipula contrattuale. Né possono rientrare nella definizione di *'opere complementari'* le lavorazioni reintrodotte nello stralcio esecutivo per assicurare la parziale funzionalità dell'opera.

Nuovo Auditorium di Isernia: rilevata violazione dei principi "cardine" per affidamento ed esecuzione di opere pubbliche

In merito poi alla possibilità – consentita dalla citata OPCM n.3632 – di agire in deroga alle norme che regolano il ricorso alle varianti, l'Autorità ha più volte evidenziato che tale deroga non può esimere la Struttura di Missione appaltante dal garantire il rispetto dei principi cardine in materia di affidamento ed esecuzione di opere e lavori pubblici - indicati all'art.2, comma 1, del Codice dei contratti - finalizzati ad assicurare l'economicità, l'efficacia, la tempestività e la correttezza, favorendo la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione, la trasparenza e la

proporzionalità. Già nel 2009, con la delibera n. 50, l'Autorità, aveva, infatti, invitato la Struttura di missione *"ad un attento esame della concreta realizzabilità dei progetti, individuando possibili difficoltà ed ostacoli, al fine di evitare un mancato raggiungimento dell'obiettivo che il Governo si è posto dichiarando, ai sensi della legge 401 del 2001, 'grande evento' il complesso delle iniziative e degli interventi afferenti al 150° anniversario dell'Unità d'Italia"*.

L'Autorità con delibera n. 102 del 23.11.2011 ha, pertanto, evidenziato e contestato all'Unità Tecnica di Missione presso la P.C.M. ed al Comune di Isernia tutte le suesposte anomalie, invitando l'Unità Tecnica di Missione a comunicare l'avvenuta ultimazione del primo stralcio funzionale 'attuale'. Copia della delibera è stata, infine, trasmessa alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei Conti, per gli eventuali aspetti di rispettiva competenza.

Il Responsabile del procedimento, in riscontro alla suddetta delibera, ha comunicato l'avvenuta ultimazione entro il 31.12.2011 del primo stralcio funzionale dell'intervento.

5.2.7 L'indagine generale sui contratti di partenariato pubblico privato

Partenariato Pubblico Privato: allocazione dei rischi tra concedente e concessionario

Nel corso del 2011 l'Autorità ha posto in essere una prima attività di vigilanza sulla finanza di progetto, al fine sviluppare un modello più efficace di controllo sui contratti del *partenariato pubblico privato* (PPP), ponendo particolare attenzione sulle modalità di allocazione dei rischi tra Concedente e Concessionario, da cui può dipendere il futuro indebitamento della Stazione Appaltante. Segnatamente, detta attività è stata svolta con le seguenti finalità:

- avere indicazioni sul trasferimento dei rischi e conoscere il livello di scostamento dalle decisioni Eurostat;
- proporre eventuali azioni correttive da rivolgere ai soggetti vigilati;
- ricavare suggerimenti generali in tema di finanza di progetto;
- individuare contratti di concessione per i quali è necessario il monitoraggio.

Data la mancanza in Italia di una banca dati dedicata a tale settore, la ricognizione dei contratti da esaminare e posti in essere ex artt.143 e 153 del

D.lgs. n.163/2006 è stata effettuata combinando i dati forniti dall'Osservatorio dell'Autorità e dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

In particolare, sono stati presi in considerazione due elenchi: uno composto di tre sub-elenchi di procedure avviate nell'arco temporale compreso tra il 2000 e il 2008, l'altro composto di due sub-elenchi di procedure avviate nell'arco temporale compreso tra il 2007 e il 2010. I due sub-elenchi ottenuti, sono stati quindi unificati e riorganizzati in un elenco unitario, poi disaggregato in *10 sub-elenchi* riferiti a ciascun anno dell'intervallo 2000-2010. L'Autorità ha richiesto anche all' Unità Tecnica Finanza di Progetto di fornire un ulteriore numero di casi di studio afferenti sia le opere cd. fredde (con basso *cash flow*) sia le opere cd. calde (con elevato *cash flow*), per un totale di 20 casi di studio.

Sono stati, infine, scelti 10 casi di studio utilizzando i suddetti criteri:

a) progetti congiuntamente presenti nel report dell'Autorità e nella lista dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto;

b) casi, attinti al report dell'Autorità che presentavano tutte le seguenti caratteristiche: importo dell'investimento elevato, modello di partenariato ad iniziativa pubblica (art.143) o privata (art.153), collocazione territoriale tra gli interventi possibilmente ampia, stato di esecuzione delle opere (in esercizio, appena avviate, eseguite in parte, appena concluse), tipologia delle opere (infrastrutture di trasporto).

PPP: inefficace trasferimento dei rischi in capo al privato

Dai risultati dell'indagine è emerso quadro generalmente insoddisfacente, rilevandosi, in particolare, un inefficace trasferimento dei rischi (nello specifico rischio di costruzione - rischio di disponibilità - rischio di domanda) in capo al privato.

Tranne rari casi (nello specifico Tangenziale Est di Milano, *People Mover* di Bologna e autostrada Asti Cuneo), nessun Concedente, sottoposto ad indagine, ha trasferito il rischio di costruzione con l'esclusione esplicita degli istituti comportanti aumento di spesa. In tali casi appare dunque proponibile modificare le convenzioni per inserire una rinuncia espressa all'applicazione dell'art.132 del codice.

PPP: casi di efficace trasferimento di rischio di disponibilità

Il rischio di disponibilità risulta trasferito efficacemente solo nei casi dell'ospedale di Niguarda, della direttrice Mantova Cremona e

dell'autostrada Asti-Cuneo; gli altri mancano di sistemi di applicazione automatica delle penali.

Quanto al rischio di domanda si è rilevata, altresì, la necessità di sollecitare i concedenti a introdurre, quanto più possibile, nelle convenzioni sistemi automatici di misura al fine di trasferire almeno in parte un'aliquota dei rischi, come operato nella Metro di Milano e nel *People Mover* di Bologna.

Le criticità riscontrate suggeriscono alcuni criteri generali da seguire nella finanza di progetto, quali:

- la necessità di un'attenta pianificazione del cronoprogramma allegato allo studio di fattibilità per minimizzare i ritardi nelle fasi precedenti la stipula del contratto di concessione e fino all'approvazione del progetto esecutivo;
- il trasferimento dei rischi deve essere meglio curato dalle stazioni appaltanti, con previsioni più stringenti negli schemi di convenzione posti a base di gara;

PPP: criteri generali nella finanza di progetto

- quanto al rischio di costruzione (*additional costs*), i pagamenti in conto capitale, effettuati sia in fase di esercizio, sia in fase di costruzione, non devono coprire sistematicamente ogni *extra* costo, qualunque ne sia il motivo. Qualsiasi pagamento aggiuntivo non imputabile a fatti esterni imprevedibili, limitati e circoscritti alla *forza maggiore* o a ben definite (non tutte) modifiche normative, deve essere sostenuto dalla parte privata; il rischio dovrebbe essere trasferito con rinuncia alle fattispecie di varianti in corso d'opera e anche le varianti migliorative dovrebbero essere tassativamente escluse, in analogia all'art.162 del DPR nr.207/2010;
- il rischio di disponibilità deve essere trasferito con sistemi di penali più efficaci e legate per quanto possibile alla misura di parametri automatici;
- il rischio di domanda, qualora fosse il secondo rischio accollato alla PA, anche per le opere fredde, deve essere trasferito almeno in parte al concessionario con sistemi automatici di misurazione degli utenti dell'opera;

- i canoni per i servizi acquistati dalla PA devono essere legati a sistemi di misurazione quanto più oggettivi possibili e le penalità non devono essere gestite con discrezionalità;
- la revisione dei piani economici e finanziari deve essere accuratamente circoscritta e contrattualizzata, così come la *forza maggiore;*
- la verifica di convenienza deve essere svolta tassativamente e con metodi trasparenti e verificabili.

Allo stato attuale l'indagine è ancora in fase di ulteriore approfondimento e sono stati selezionati ulteriori casi di studio da approfondire.

5.3 Indagini concernenti i servizi e le forniture

5.3.1 Gli appalti nel settore dei beni ed attività culturali: l'Affidamento dei "servizi per il pubblico" (o aggiuntivi) e dei "servizi strumentali" da parte del MiBAC

Indagine su servizi MIBAC

Nell'anno 2011 è giunta a conclusione l'attività d'indagine avviata dall'Autorità nel 2010 in materia di gestione e valorizzazione dei beni culturali della rete museale, e concernente, in particolare, gli affidamenti dei cd. "servizi per il pubblico" (o aggiuntivi) e dei cd. "servizi strumentali", di cui all'art. 117, commi 2 e 3, D.lgs. n. 42/04 "Codice dei Beni culturali" (CBA), disposti dal Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito MiBAC) in favore di due società da esso controllate (Ales SpA e Arcus SpA).

L'avvio dell'indagine nasceva dall'esigenza di far luce, in particolare, sulle principali cause dell'ampio contenzioso sviluppatosi al riguardo. L'Autorità si è attivata al fine di verificare la compatibilità con la vigente normativa relativamente al rispetto del principio della libera concorrenza, degli affidamenti disposti dal MiBAC in favore delle società Ales SpA e Arcus SpA e il possesso da parte di quest'ultime di tutti i requisiti necessari al fine di potersi correttamente configurare come società *in house* del MiBAC. L'indagine si è conclusa con l'adozione da parte del Consiglio della Deliberazione n. 67 del 6 luglio 2011 che ha evidenziato il mancato riscontro in ALES S.p.a ed in ARCUS S.p.a. dei requisiti necessari per

essere configurate quali società *in house* del MiBAC, in particolare sotto il profilo del controllo analogo.

Indagine MIBAC: caso Ales SpA

Nello specifico, per quanto concerne, la società Ales S.p.A., costituita nel 1998 ed il cui capitale è interamente posseduto dal MiBAC dal 2009, sono state rilevate le seguenti criticità:

a) configurazione di un modulo organizzativo, così come individuato nello statuto sociale, non in grado di limitare i rilevanti poteri gestionali del consiglio d'amministrazione, data la mancata previsione di stringenti poteri di ingerenza e di controllo da parte dell'assemblea dei soci;
b) apertura internazionale dell'attività e tendenziale vocazione commerciale della società, data l'eccessiva ampiezza dell'oggetto sociale rispetto alle attività strettamente attinenti al servizio pubblico di competenza del MiBAC;
c) svolgimento di alcuni servizi rientranti tra quelli elencati nell'art. 117 CBA anche in siti museali cd. "profittevoli".

È stata, altresì, rilevata l'impossibilità da parte di Ales S.p.A. di svolgere attività ulteriori (quali ad es. l'espletamento dei servizi tecnici nell'ambito del programma straordinario degli interventi da realizzarsi nell'area archeologica di Pompei) rispetto a quelle (già ampie) previste dallo statuto sociale, anche nel caso in cui la stessa venisse per il futuro ricondotta nell'ambito delle società *in house* atteso che, sottraendo le stesse al confronto concorrenziale del mercato, si lederebbero, in ogni caso, i principi di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione di cui all'articolo 2 del Codice dei Contratti Pubblici.

Indagine MIBAC: caso Arcus SpA

Per quanto concerne la società Arcus S.p.A., costituita nel 2004 ed il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze mentre i diritti dell'azionista vengono esercitati dal MiBAC, l'Autorità ha rilevato analoghi elementi di criticità sul requisito del "controllo analogo", non prevedendo lo statuto forme di controllo ed indirizzo da parte del socio più stringenti rispetto a quanto previsto dal diritto societario per una società di capitali privata.

Si è inoltre rilevato, anche in questo caso l'eccessiva ampiezza delle attività previste nello statuto rispetto all'oggetto sociale.

Preme evidenziare, al riguardo, come buona parte delle censure evidenziate nella delibera siano state accolte dal Ministero interessato, che, soprattutto con riferimento alla società Ales, ha conseguentemente provveduto a:

a) costituire un apposito Comitato interno per l'esercizio del controllo analogo sulla società Ales;
b) avviare un processo di valutazione sulle modifiche statutarie da effettuare affinché la società possa acquisire tutti gli elementi caratteristici e propri dell'istituto dell'*in house providing*, e che si è concluso con l'approvazione del nuovo Statuto;
c) approvare apposito "Regolamento per l'attività di controllo analogo".

5.3.2 Le gare per la fornitura di farmaci

Nel corso del 2011 l'Autorità ha avviato un'indagine generale in merito all'espletamento di gare per la fornitura di farmaci destinati ad aziende sanitarie ed ospedali, considerate le rilevanti risorse pubbliche impiegate nel settore. Nel corso dell'indagine sono state disposte numerose audizioni, che hanno coinvolto i principali operatori del settore.

Indagine su gare per fornitura di farmaci: criticità emerse

L'analisi puntuale effettuata dall'Autorità in merito a diverse procedure di gara espletate dalle amministrazioni interessate ha evidenziato le seguenti rilevanti criticità:

- scarso livello di concorrenza su un numero rilevante di lotti, concernenti principi attivi tutelati da esclusiva, con conseguente aggiudicazione al prezzo a base di gara ovvero tramite rinegoziazione diretta con la ditta titolare del brevetto, a seguito di lotto andato deserto;
- forte competizione su un nucleo più ristretto di lotti, associati a principi attivi non più coperti da brevetto e sui quali si raggiungono ribassi consistenti, talvolta addirittura superiori al 99%;

- eterogenea determinazione della base d'asta delle singole gare, talvolta definita a partire dal prezzo del principio attivo contrattato tra azienda produttrice e Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) decurtato degli sconti obbligatori previsti dalla normativa ed altre volte, fissata sulla base dei prezzi di aggiudicazione delle gare precedenti;
- inserimento in diversi bandi di specifiche clausole che prevedono a favore della Stazione Appaltante la facoltà di prorogare/rinnovare il contratto per uno o più anni, con conseguente possibile dilatazione della durata effettiva del contratto e aumento dei quantitativi acquistati con la medesima procedura;
- attuata rinegoziazione in corso di fornitura del prezzo del farmaco in seguito alla scadenza del relativo brevetto, effettuata spesso con il solo aggiudicatario, e senza alcuna riapertura del confronto competitivo secondo le disposizioni previste dal codice.

Indagine su gare per fornitura di farmaci: indicazioni fornite da AVCP per bandi di gara

Al fine di fornire, nell'ambito delle competenze istituzionali attribuite all'Autorità, indicazioni utili ad una più accurata e corretta predisposizione dei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti, al termine dell'indagine, si è provveduto a pubblicare sul sito internet un apposito documento che, sottolineando l'imprescindibile obbligo nelle procedure di affidamento in esame dell'osservanza dei principi di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 163/2006, chiarisce quanto segue.

1. <u>In merito alle modalità di classificazione dei lotti nelle gare.</u>

Al fine di promuovere il più ampio confronto competitivo, si è suggerito di:

- evitare la formazione di lotti "a pacchetto", che impediscono la partecipazione alla gara di soggetti non titolari di brevetto;
- evitare il raggruppamento di più principi attivi, al fine di definire lotti omogenei per prodotto e consentire, quindi, la partecipazione alla gara agli operatori specializzati in uno o pochi principi attivi;
- valutare attentamente l'opportunità di aggregare in un unico lotto

più formulazioni/dosaggi relativi allo stesso principio attivo in funzione degli operatori economici potenzialmente in grado di presentare offerta nel lotto così definito.

2. Circa le modalità di definizione del prezzo a base d'asta.

È stata evidenziata la necessità di predisporre preliminarmente alle procedure di gara un accurato studio di fattibilità che, ricostruendo la distribuzione dei prezzi offerti negli ultimi anni permetta alla Stazione Appaltante di definire un prezzo a base d'asta corrispondente al reale valore di mercato dei prodotti e di promuovere, quindi, il più ampio confronto competitivo in gara.

3. In relazione all'indeterminatezza della durata e delle quantità del contratto.

È stata ribadita l'esigenza di definire tempi certi e non eccessivamente elevati alla durata contrattuale, limitandone l'eventuale proroga ai soli casi consentiti dalla normativa.

Per quanto concerne, invece, la natura puramente indicativa delle quantità di farmaci poste normalmente a base di gara e solitamente motivata da una mutevole domanda derivante da numerosi fattori imprevisti ed imprevedibili è stata evidenziata l'opportunità di effettuare, al momento della predisposizione degli atti di gara, un'attenta analisi dei fabbisogni sulla base dei dati storici ma anche delle prevedibili circostanze che potrebbero portare a variazioni degli ordinativi durante la fornitura. Una stima più precisa delle prestazioni che l'amministrazione intende affidare con gara consente ai concorrenti di formulare un'offerta più ragionata e rispondente allo scopo dell'appalto, nonché alla Stazione Appaltante di effettuare le verifiche di congruità dell'offerta.

4. In merito alla verifica dell'anomalia ex art. 86 del codice.

E' stato evidenziato come la verifica dell'anomalia dell'offerta deve mirare a coniugare la convenienza economica dell'amministrazione appaltante con la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali ed il mantenimento della concorrenza. Il giusto bilanciamento tra questi obiettivi può essere verificato dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dei poteri tecnico-discrezionali conferiti in merito dal codice dei contratti e dalla

giurisprudenza.

5. In merito alla qualità dei farmaci ed al controllo delle procedure per l'immissione in commercio.

Al fine di garantire l'affidabilità dei prodotti e la serietà dei produttori, è stata ribadita la necessità di prevedere una costante azione di controllo non solo in fase di rilascio dell'autorizzazione alla commercializzazione del farmaco, ma anche nel corso della stessa, con particolare riferimento ai farmaci provenienti da paesi terzi aventi *standard* di qualità e controllo inferiori a quelli esistenti in Europa.

6. In merito ai termini di pagamento.

È stata evidenziata la necessità di prevedere negli atti di gara termini di pagamento più stretti di quelli, normalmente, previsti dalle Stazioni appaltanti, rendendoli, altresì, conformi alle norme vigenti. Sul tema l'Autorità è, tra l'altro, intervenuta con apposita Determinazione n. 4 del 7 Luglio 2010, affermando espressamente che le stazioni appaltanti devono attenersi nella redazione dei documenti di gara alle disposizioni previste dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231. Non è, quindi, possibile subordinare la partecipazione alle procedure di gara o la sottoscrizione del contratto all'accettazione di termini di pagamento, di decorrenza degli interessi moratori e misura degli interessi di mora difformi da quelli previsti nel suddetto decreto legislativo, né prevedere tale accettazione come elemento di favorevole valutazione delle offerte tecniche nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

5.3.3 Gli affidamenti di servizi da parte delle ASL

Indagine su affidamenti di servizi da parte delle ASL

Un'altra importante indagine di carattere generale svolta dall'Autorità nel corso del 2011 ha riguardato gli affidamenti di servizi da parte delle ASL. In particolare, trattasi dell'indagine avviata a a seguito della segnalazione da parte dell'Osservatorio, che aveva richiesto a tutte le ASL di Italia di fornire l'elenco degli affidamenti disposti in applicazione dell'art. 5 della legge n. 381/91.

In base a tale disposizione, infatti, gli enti pubblici e le società di capitali a

partecipazione pubblica possono stipulare "*anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della p.a.*" apposite convenzioni con le cooperative sociali per la fornitura di "*beni o servizi*" diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato sia inferiore alla soglia comunitaria e purché tali convenzioni siano finalizzate alla creazione di opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

In mancanza delle condizioni specificate, l'utilizzo delle convenzioni in discorso non può ritenersi ammesso; parimenti è da escludersi l'applicabilità della disposizione richiamata in caso di artificioso frazionamento degli importi degli affidamenti.

Convenzioni con cooperative sociali

A seguito delle risposte pervenute e del conseguente esame dei dati raccolti sono emerse diverse incongruenze ritenute meritevoli di più approfondito accertamento, in quanto molti degli affidamenti comunicati dalle ASL interpellate non rientravano nei limiti di importo e di oggetto fissati dalla suddetta normativa di settore. In virtù dell'approfondito accertamento è stato possibile appurare che diversi servizi sociali di importo sopra-soglia sono stati assegnati tramite convenzionamento diretto e senza previo espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, in applicazione della legislazione regionale di settore che, in diversi casi, ne ammette l'utilizzo anche per i suddetti servizi ed importi.

In particolare, a seguito dell'indagine è stato riscontrato che:

- solo in un numero molto esiguo di casi, gli affidamenti sono stati disposti in palese violazione dei limiti di importo posti dalla legge; mentre in diversi altri, nonostante l'apparente conformità al dettato normativo, l'elusione dei limiti imposti dalla legge è avvenuta a causa di un artificioso frazionamento degli importi dei contratti stipulati;
- viene spesso disposta l'assegnazione di un medesimo servizio tramite affidamento diretto alla stessa cooperativa per diversi anni e senza alcuna forma di rotazione, facoltà da ritenersi, invero, non consentita anche in presenza delle condizioni, dell'oggetto e dell'importo indicati dall'art. 5;
- l'oggetto delle convenzioni concerne spesso oltre a servizi strumentali di cui è destinataria l'amministrazione anche servizi rivolti al pubblico

(es. gestione di bar o parcheggi), da non ritenersi consentiti ai sensi del suddetto art. 5, come di recente evidenziato anche dalla giurisprudenza amministrativa, con specifico riferimento ai servizi pubblici locali.

Sono state, inoltre, riscontrate specifiche problematiche riguardanti le leggi in materia di cooperative sociali di alcune regioni, quali Veneto, Puglia, che consentono l'estensione del convenzionamento diretto oltre i casi indicati dalla normativa statale, o riservano la partecipazione alle gare alle sole cooperative sociali iscritte nei relativi Albi, pur in assenza dei presupposti di cui all'art. 52 del codice dei contratti relativo agli appalti riservati.

Dall'indagine sono, infine, emerse ulteriori questioni, non strettamente correlate all'applicazione della legislazione speciale in materia di cooperative sociali.

Infatti, in un caso è stata rilevata la mancata specificazione nei documenti di gara dei criteri per l'attribuzione del punteggio all'offerta tecnica, mentre in numerosi altri si è riscontrato un largo uso di proroghe se non addirittura di rinnovi non considerati ai fini del calcolo dell'importo totale dell'affidamento, disposti nelle more dell'individuazione del nuovo affidatario.

L'Autorità, a seguito di tale indagine, ha adottato apposita deliberazione n. 34 del 9.03.2011 nella quale sono riportati gli esiti dell'indagine avviata, e sopra brevemente richiamati.

Problematiche emerse dall'applicazione di leggi regionali

Per quanto concerne, invece, le problematiche emerse dallo studio di alcune leggi regionali e dai relativi atti di indirizzo in materia di cooperative sociali, che diversamente da quanto previsto nell'art. 5 citato consentono alle amministrazioni procedenti di riservare la partecipazione alle gare alle sole cooperative sociale iscritte nei relativi Albi, pur in assenza dei presupposti di cui all'art. 52 del codice dei contratti, si è ribadito che, in relazione agli appalti aventi ad oggetto l'affidamento di un progetto relativo a "servizi sociali" compresi nell'allegato II B, l'art. 20 del codice dei contratti pubblici prevede – oltre all'applicazione degli artt. 68, 65 e 225 - che la scelta del contraente avvenga nel rispetto dei principi di cui all'art. 2, dai quali discende anche l'obbligo di predeterminazione dei criteri selettivi

nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, si è sottolineato che il ricorso agli istituti della proroga e del rinnovo, utilizzabili solo in via eccezionale, costituisce una violazione dei principi di cui all'art. 2 del codice dei contratti pubblici ed in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.

In relazione alla delibera n. 34 le Associazioni Nazionali delle Cooperative Sociali, hanno chiesto all'Autorità un approfondimento delle tematiche d'interesse delle loro associate.

Successivamente, è stato istituito un gruppo di lavoro costituito oltre che da funzionari dell'Autorità anche da rappresentanti delle predette associazioni nazionali, per la predisposizione di linee guida che indichino alle stazioni appaltanti modalità e procedure da adottare per gli affidamenti di cui all'art. 5, comma 1, L. 381/91.

Il tavolo ha concluso i propri lavori con la predisposizione di un apposito documento ed è stata avviata una pubblica consultazione.

L'intento è quello di fornire indicazioni operative alle stazioni appaltanti in modo tale da favorire l'uso dello strumento e utilizzarlo efficacemente, nel rispetto dei principi sottesi agli affidamenti degli appalti pubblici, tenuto conto anche dei limiti alle deroghe delle fattispecie del settore di riferimento.

5.3.4 L'indagine concernente i Buoni pasto

Indagine sul mercato dei buoni pasto

L'Autorità, nel corso del biennio 2010-2011 è intervenuta più volte sul mercato dei buoni pasto: nello specifico sono state avviate 15 istruttorie, di cui 2 concluse con Deliberazione, 12 archiviate a seguito di un atto a carattere generale ed 1 ancora in corso, per profili non direttamente connessi al mercato dei buoni pasto.

Considerato l'elevato numero di istruttorie avviate, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere all'adozione di un atto a carattere generale, Determinazione n. 5 del 20 ottobre 2011, e ad una Segnalazione a Governo e Parlamento nella quale si sollecitano alcune modifiche, entrambi gli atti illustrati nel Capitolo II.

Infine, poiché talune questioni sollevate nelle segnalazioni ricevute non sono state direttamente affrontate nei 2 atti soprarichiamati, il Consiglio ha ritenuto opportuno adottare anche 2 Deliberazioni specifiche.

Nella Deliberazione n. 92 del 26 ottobre 2011, relativa alla gara indetta dalla Provincia di Lodi, è stato ritenuto che la clausola contenuta nel disciplinare di gara, che prescrive ai partecipanti di presentare in sede di offerta, un elenco contenente i dati degli esercenti convenzionati, o convenzionabili, da comprovare entro 15 giorni dall'aggiudicazione provvisoria si pone in contrasto con la normativa e con i principi di parità di trattamento e di libera concorrenza.

Indagine sul mercato dei buoni pasto: legittimità della richiesta di indicazione della rete degli esercizi pubblici convenzionati

Nella deliberazione n. 92/2011 è stata affrontata la questione relativa alla legittimità della richiesta, contenuta nel Disciplinare della gara - per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto per i dipendenti della Provincia di Lodi per il biennio 2012/2013- con la quale si esigeva la produzione, in sede di offerta tecnica, degli elenchi relativi alla rete degli esercizi pubblici convenzionati o convenzionabili, ivi compresa l'indicazione puntuale dei dati e delle caratteristiche degli stessi.

A tal riguardo, l'Autorità ha evidenziato che una siffatta clausola contenuta nel disciplinare che prescrive ai partecipanti di presentare, in sede di offerta, un elenco contenente i dati degli esercenti convenzionati, o convenzionabili, da comprovare entro 15 giorni dall'aggiudicazione provvisoria si pone in contrasto con la normativa e con i principi di parità di trattamento e di libera concorrenza. Ciò in quanto, la stessa potrebbe favorire l'attuale fornitore del servizio, che in virtù dei rapporti già esistenti con la propria rete è l'unico in grado, già in sede di offerta, di produrre l'impegnativa e di indicare le caratteristiche richieste. Viceversa, gli altri operatori, interessati a partecipare alla procedura, per rispondere a quanto richiesto dal disciplinare dovrebbero, in concreto, instaurare la rete di convenzione già in fase di predisposizione dell'offerta.

Al riguardo, si è rilevato che il criterio di aggiudicazione basato sulla capillarità degli esercizi già convenzionati con gli esercenti ha dato luogo alla procedura di infrazione comunitaria dell'U.E. n. 2005/4065. Le procedure di gara attuate con le predette regole sono, infatti, a parere della

Commissione, in contrasto con i precetti comunitari e, più precisamente, con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, nonché con i principi generali di non discriminazione, di parità di trattamento, di cui è espressione, in particolare, l'articolo 49 del Trattato CE.

L'Autorità ha, inoltre, precisato che le regole circa l'affidamento del servizio sostitutivo mensa devono raccordarsi con il *Regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei* contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e servizi e forniture, il quale, all'articolo 285, c.7, lett. b), stabilisce che *"ai fini del possesso della rete di esercizi attraverso cui si espleta il servizio sostitutivo di mensa eventualmente richiesto come criterio di partecipazione o di aggiudicazione, è sufficiente l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando"*. La norma citata, evidentemente, intende favorire la massima partecipazione a questo tipo di gare, aprendo il mercato, particolarmente concentrato tra poche imprese presenti nel settore con una posizione consolidata e dominante, anche ad altri operatori economici che non posseggono la rete ma che possono, in sede di offerta, impegnarsi a costituirla.

Preme evidenziare che a seguito della delibera, la Provincia di Lodi, con Determinazione Dirigenziale n. REGDE/1629 del 6 novembre 2011, ha annullato il bando in autotutela.

Indagine sul mercato dei buoni pasto: ambito di applicazione dei servizi sostitutivi di mensa

Nella Deliberazione n. 93 del 26 ottobre 2011, relativa alla gara indetta dall'Università di Brescia, si è esaminato, invece, l'ambito di applicazione del D.P.C.M. 18 novembre 2005, che prima dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti, disciplinava il settore dei servizi sostitutivi di mensa.

L'Autorità ha contestato quanto affermato dalla Stazione Appaltante circa la non riconducibilità del servizio al D.P.C.M., in quanto l'Università doterebbe gli utenti di un badge sul quale vengono registrati i pasti consumati e corrisponderebbe al gestore del servizio solamente una percentuale del valore del titolo.

L'Autorità ha osservato che il *badge* rappresenta, di fatto, un buono pasto elettronico e che il D.P.C.M. si applica alla *"attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto o di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi"*. Nel caso di specie, la questione assume particolare rilievo per il calcolo del valore posto a base di gara, atteso che il D.P.C.M. prevede quale valore quello ottenuto dal prodotto tra valore facciale del titolo e numero di titoli emessi, mentre secondo l'Università di Brescia occorre considerare solo la quota trattenuta dal gestore.

5.3.5 I Voucher sociali "buoni vacanze Italia"

Indagine sui Voucher sociali "buoni vacanza Italia": affidamento senza indizione di gara

Nel corso del 2011 l'Autorità ha adottato un'importante delibera, la n. 5 del 25.01.2012, in tema di servizio concernente la realizzazione e gestione dei Buoni Vacanze Italia messi a disposizione delle famiglie con il contributo statale. In particolare, nella segnalazione che ha portato all'adozione della suddetta delibera si rappresentava che il servizio relativo alla realizzazione e gestione dei Buoni Vacanze Italia, messi a disposizione delle famiglie con il contributo statale, era stato affidato ad Edenred Italia s.r.l., senza l'indizione di una gara d'appalto.

Trattasi di un sistema avviato dal Dipartimento del Turismo mediante *voucher* spendibili presso strutture turistiche in periodi diversi da quelli considerati di alta stagione, che le famiglie rientranti in determinati parametri reddituali possono acquistare, versando solo una parte del loro valore facciale, in quanto la restante parte è coperta, appunto, da un contributo statale.

Nel corso dell'istruttoria svolta dall'Autorità, è emerso che il Ministero del Turismo, ha operato in applicazione della legislazione speciale che disciplina l'istituto (nello specifico trattasi dell'art. 10 legge n. 35/2001) e che la gestione del sistema è stata affidata all'Associazione Nazionale Buoni Vacanze Italia (BVI), a seguito di un avviso di manifestazione di interesse, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e riservato ad enti *no-profit* operanti nel settore, come prescritto dalla disciplina regolamentare di riferimento (D.M. 21 ottobre 2008, integrato da D.M. 9 Luglio 2010).

L'Associazione BVI ha risposto all'avviso presentando un progetto che già includeva la partecipazione quali *partner* operativi di Intesa San Paolo e Accor Service s.r.l. (attualmente Edenred Italia s.p.a.), il primo con la funzione di mettere a disposizione la propria rete di filiali per ricevere i versamenti dei soggetti richiedenti e di svolgere altre operazioni quali il rimborso all'esercente, il secondo incaricato della stampa, la lettura e la rendicontazione dei buoni. In merito al corrispettivo percepito per le diverse prestazioni, si è riscontrato che, al momento del rimborso dei buoni agli operatori turistici, l'Associazione applica una commissione del 4% riferita al valore facciale del titolo; nelle rispettive convenzioni sottoscritte dalla stessa Associazione è fissato anche un corrispettivo per ciascuno dei partner operativi; in particolare, per Intesa San Paolo è prevista una commissione di € 2 per le operazioni relative alla sottoscrizione dei buoni e una di € 6,20 per quelle di incasso; la convezione con Edenred prevede, invece, una commissione dell'1% sul valore facciale complessivo dei buoni messi all'incasso.

Indagine sui "buoni vacanza Italia": applicabilità del Codice dei contratti

Ciò considerato, non può sostenersi - come ritiene il Dipartimento per il Turismo - che nel caso di specie manchi l'elemento dell'onerosità e conseguentemente la riconducibilità della fattispecie al codice dei contratti; infatti, al fine di calcolare il valore dell'affidamento occorre riferirsi proprio alla percentuale del 4% trattenuta sull'importo complessivo dei buoni emessi, che in base ai dati forniti dal Ministero e dalla BVI nel biennio 2010-2011 è stato pari ad € 15.007.560,00.

Inoltre, per stimare il reale valore dell'affidamento, occorre tener presente che con l'approvazione del codice del Turismo è stata riservata al sistema dei buoni-vacanze una quota dell'8 per mille della dichiarazione dei redditi destinato allo Stato ed inoltre che si tratta di un sistema in espansione grazie all'attività promozionale svolta dal Dipartimento del Turismo. Infatti, lo scorso 22 luglio la Stazione Appaltante ha ad esempio stipulato una convenzione ai sensi dell'art. 15 della 241/1990 con l'INPADP, con la quale le parti intendono "tutelare con interventi programmati i pensionati e le famiglie in disagiate condizioni economiche o di disabilità psico-fisica attraverso lo strumento del "buono vacanza". Per la realizzazione dei

predetti interventi, che si prevede di definire meglio con apposito accordo attuativo, l'INPDAP ha già stanziato per l'anno 2011 la somma di € 2.000.000.

Pertanto, tenuto conto di quanto stabilito da questa Autorità con la determinazione n. 9 del 22 dicembre 2010 in merito al servizio di realizzazione, erogazione e rendicontazione di *voucher* sociali, quanto alle modalità per procedere agli affidamenti e soprattutto ai criteri per il calcolo della base d'asta, con la delibera n. 5/2012 si è evidenziato che il sistema risulta elusivo delle norme del codice dei contratti pubblici relative agli appalti di servizi.

Infatti, per effetto dell'attuale regolamentazione del sistema dei buoni vacanze, sul presupposto erroneo che si fosse in presenza di un affidamento gratuito a un soggetto *no-profit*, il gestore è stato individuato attraverso una procedura in deroga alle disposizioni del Codice dei contratti, non idonea ad assicurare un reale confronto competitivo a causa dei requisiti particolarmente stringenti e della genericità dell'avviso; inoltre, pur in assenza di quei presupposti richiesti dall'ordinamento comunitario, la partecipazione è stata riservata ad una determinata categoria di operatori (*enti no-profit*).

Né può sostenersi che l'affidamento *de quo* sia da qualificare come una concessione di servizi soggetta all'applicazione delle sole disposizioni di cui all'art. 30 del codice dei contratti; infatti, l'associazione non si accolla alcun rischio di gestione ma fornisce all'amministrazione un supporto operativo e logistico, che include anche prestazioni bancarie, per l'utilizzo dei fondi da essa stanziati. Pertanto - come già chiarito nella citata determina n. 9/2011 – tutti i servizi assicurati da BVI anche mediante i propri partner operativi possono essere ricondotti nel novero dei servizi prioritari di cui all'allegato II A del Codice dei contratti, con conseguente applicazione integrale delle regole di aggiudicazione di cui al Codice stesso, in relazione alla soglia di valore dell'appalto.

Per quanto sopra, l'Autorità ha suggerito di considerare un intervento sui contenuti del decreto che disciplina la materia al fine di garantire lo svolgimento di un'effettiva procedura competitiva per la scelta del gestore,

mediante un avviso che descriva le diverse prestazioni necessarie ai fini dello svolgimento dell'attività e consenta la partecipazione a RTI, ovvero il subappalto nel rispetto dei limiti di cui all'art. 118 del codice dei contratti.

5.3.6 L'affidamento del servizio Emergenza 118 della Regione Sicilia

Nel corso del 2011 l'Autorità ha svolto, altresì, un'importante indagine al fine di chiarire taluni profili di criticità concernenti le procedure di affidamento dei servizi di Emergenza 118 nel territorio della Regione Siciliana. In particolare, dalle segnalazioni pervenute risultava che:

- l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" non aveva mai proceduto all'espletamento di una gara d'appalto indetta ad agosto 2010 per l'affidamento del servizio di trasporto interospedaliero infermi non deambulanti e/o infortunati;
- la Regione Sicilia, Assessorato alla Salute, avrebbe, invece, proceduto all'affidamento diretto del servizio di emergenza 118, per l'intero territorio regionale siciliano, per un importo presunto complessivo annuo di circa 184 milioni di euro in favore della società S.E.U.S., società consortile per azioni costituita nel 2010 dalla Regione Sicilia e da altre Aziende Sanitarie.

Considerata la rilevanza delle questioni prospettate, sia sotto il profilo economico, che sostanziale, trattandosi di servizi finalizzati alla tutela della salute, l'Autorità, ha acquisito elementi conoscitivi al fine di verificare l'eventuale rilevanza di quanto segnalato.

L'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" ha riferito di avere indetto la gara con procedura aperta e di non aver proceduto all'apertura delle 3 offerte pervenute, ritenendo "*che tale servizio potesse essere espletato dalla Società consortile per azioni S.E.U.S. Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria (...) essendo la stessa interamente costituita con fondi pubblici*". Ciò in quanto, aveva ricevuto dall'Assessorato della Salute della Regione Siciliana copia della convenzione quadro sottoscritta dal Dipartimento della Pianificazione strategica con la società S.E.U.S. per

regolamentare tra di essi l'espletamento del servizio di emergenza/urgenza sanitaria 118 con ambulanze, per il periodo 1.7.2010 - 30.6.2013.

Di conseguenza, la Stazione Appaltante aveva sospeso la seduta di gara e chiesto alla S.E.U.S. di inviare una proposta per l'affidamento del servizio. La S.E.U.S., aveva presentato una prima offerta economica ritenuta "*oltremodo onerosa*" e poi una seconda, nella quale si dichiarava disponibile ad eseguire il servizio in esame "*per l'importo a base d'asta (€ 4.500.000,00) pro rata temporis, in via sperimentale e per un periodo limitato fino al 31/12/2011*". La S.A. ha, infine, argomentato che dallo statuto della S.E.U.S. si evincerebbe come questa sia una società a totale finanziamento pubblico, con organi di gestione designati da un ente pubblico, con commesse che può ricevere solo da enti pubblici e che, quindi, l'affidamento nei confronti della stessa realizza un sistema *in house*. Anche la Regione Siciliana ha sostenuto che tanto l'affidamento del servizio di emergenza-urgenza 118 della Sicilia, quanto l'affidamento del servizio dell'A.O. P. Giaccone, siano legittimamente affidamenti *in house*. L'affermata legittimità degli affidamenti diretti si fonderebbe, in particolare, sulla Legge Regionale n. 5 del 2009 e sulla conseguente nota dell'Assessorato al Bilancio e Finanze n. 25732 del 2008, che ammettono l'affidamento delle attività afferenti al servizio di emergenza-urgenza 118 diverse da quelle di coordinamento effettuate dalle centrali operative, per l'intero territorio regionale, anche in favore di organismi a totale partecipazione pubblica che esercitino la loro attività esclusivamente nei confronti della Regione Sicilia e nel relativo ambito territoriale, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

Indagine su Servizi di Emergenza 118 della Regione Sicilia: affidamento a società *in house*

La Regione Siciliana ha segnalato, infine, che l'affidamento di servizi alla società è preceduta da stipula di convenzione quadro tra la società stessa e il competente Dipartimento regionale dell'Assessorato alla Sanità e/o i direttori generali delle Aziende sanitarie nonché da appositi contratti di servizio stipulati tra la società consortile e le competenti strutture amministrative dell'Assessorato alla sanità e delle Aziende del Servizio sanitario regionale.

A seguito dei chiarimenti pervenuti, l'Autorità, ha, pertanto, valutato in primo luogo, se la società consortile per azioni S.E.U.S., possa essere qualificata quale società *in house* della Regione Siciliana nonché dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone.

È stato, pertanto, accertato che la S.E.U.S. è a intera partecipazione pubblica e quindi possiede il primo requisito individuato dalla giurisprudenza comunitaria per qualificare una società *in house* (cfr. Causa c-26/03, Stad Halle) ovvero la partecipazione pubblica totalitaria delle S.A. al capitale della società affidataria poiché il 53,25% delle azioni è detenuto dalla Regione Siciliana e il restante 46,75% è detenuto dalle 17 Aziende Sanitarie Provinciali e Ospedaliere del Servizio Sanitario Regionale, titolari ciascuna del 2,75% del capitale sociale. Per quanto concerne, invece, l'ulteriore requisito del "controllo analogo" (cfr. Causa C-458/03, Parking Brixen e Causa C-371/05; Cons. St., Sez. V, n. 5/2007; Deliberazioni AVCP n. 12/2011 e 54/2010), l'esame è stato svolto anche alla luce dei principi espressi in una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sent. del 08/03/2011 n. 1447) che ha ribadito la necessità che la verifica della sussistenza del controllo analogo debba essere fatta caso per caso, analizzando le norme statutarie e, più in generale, la disciplina dei rapporti tra affidatari (nel caso di specie la società S.E.U.S.) e i soci pubblici, non ritenendo che sussistano indici sintomatici, in qualche modo tipizzati, del controllo analogo.

Dall'esame è emerso che il modulo organizzativo della S.E.U.S., individuato dallo statuto sociale, non appare in grado di limitare i rilevanti poteri del Consiglio di Gestione, che è l'organo amministrativo della società cui spetta in via esclusiva la gestione della stessa e il compimento di tutte le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale (come recita l'art.11, comma 1, dello statuto) ed è investito dei più ampi poteri per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della società.

È stata, altresì, rilevata la peculiarità del caso di specie ascrivibile alla fattispecie dell'*in house* frazionato, in quanto il capitale sociale è ripartito fra ben 18 soci pubblici, ove tuttavia è ben evidente la prevalenza nella compagine societaria della Regione Siciliana, titolare da sola del 53,25%,

mentre i restanti 17 soci di minoranza, sono titolari ciascuno del solo 2,75% del capitale sociale. Gli enti costituenti la società hanno, inoltre, espressamente delegato al Consiglio di Sorveglianza il controllo analogo (art. 6, comma 1, statuto) anziché esercitarlo direttamente mediante organi statutari della società composti da propri rappresentanti.

Inoltre, i poteri di cui il Consiglio di Sorveglianza è dotato sono quelli ad esso attribuiti dal diritto societario, ai sensi dell'art. 2409 *terdecies* c.c. (art. 15, comma 8, statuto); mentre per ciò che attiene espressamente all'esercizio del controllo analogo, lo statuto non ne determina le modalità effettive di esercizio, limitandosi ad attribuire allo stesso un generico potere di vigilanza sulla corrispondenza dell'azione amministrativa alle direttive impartite, tra l'altro, dal solo socio di maggioranza e alle prescrizioni della convenzione quadro e dei contratti di servizio, rinviando all'art. 6 dello statuto per l'individuazione delle funzioni del controllo analogo.

Sulla base di tale premesse l'Autorità con apposita delibera n. 87/2011 ha, pertanto, rilevato che dallo statuto della società in questione emerge una vocazione commerciale, in contrasto con quanto previsto dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. C-458/03 Parking Brixen; C-29/04 Commmissione c/ Austria) che indica che l'impresa non deve aver *"acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo"* da parte dell'ente pubblico che risulterebbe, tra gli altri, dall'ampliamento dell'oggetto sociale e dall'espansione territoriale dall'attività della società. Ciò appare, altresì, confermato dalla convenzione quadro in cui è previsto che l'Assessorato regionale alla Sanità e la società S.E.U.S. si impegnano a farsi parte attiva *"nell'individuazione e nella contrattualizzazione di ulteriori linee di attività in grado di portare ricavi ulteriori e assicurare l'ottimale utilizzo di tutte le risorse umane e strutturali a disposizione della medesima società"* e inoltre che la Regione Siciliana favorisce il programma di formazione e riconversione del personale della S.E.U.S. *"anche al fine di riqualificarli per lo svolgimento di compiti sanitari diversi da quelli relativi al servizio di emergenza urgenza 118, attraverso il concordamento di un programma di sostegno economico delle attività formative"* (art. 10, comma 3 e 4, convenzione) nonché dalla previsione che per il periodo transitorio (presumibilmente gli anni 2010,

2011, 2012 ex art. 5 convenzione) la Società *"può perfezionare convenzioni o accordi con altri soggetti pubblici o privati"* nell'attuazione e per il raggiungimento dei propri compiti istituzionali (art. 16, comma 3, convenzione).

Nella delibera si è, altresì, evidenziato che poiché la società S.E.U.S. dal 1° luglio 2010 è stata affidataria diretta (e lo è tutt'ora) di servizi pubblici, in base all'erroneo presupposto della qualificazione quale società *in house*, la stessa avrebbe dovuto invece, in qualità di organismo di diritto pubblico, applicare le regole del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) alle proprie acquisizioni di beni e servizi. Inoltre, la stessa sarebbe stata assoggettabile all'art. 18 D.L. n. 112/2008, e conseguentemente avrebbe dovuto adottare per il reclutamento di personale e il conferimento di incarichi, le procedure parapubblicistiche previste dalla citata normativa, con l'applicazione dei relativi divieti e/o limitazioni.

Affidamento di servizi di emergenza 118 Regione Sicilia: esiti dell'indagine

L'Autorità ha concluso evidenziando che sia la Regione Siciliana, relativamente all'affidamento del servizio Emergenza 118, sia l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone", avuto riguardo alla sospensione della gara per l'affidamento del servizio di trasporto infermi non deambulanti e/o infortunati, mediante autoambulanze, hanno operato in violazione dei principi disciplinanti i cd. affidamenti *"in house providing"* e perciò stesso dei principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e pubblicità, nonché di economicità dettati dal D.Lgs. 163/2006, nonché dal Trattato CE.

5.3.7 Le forniture nel settore sanitario

Indagine su accordi quadro per forniture nel settore sanitario

Nel corso del 2011 l'Autorità ha esaminato numerosi accordi quadro stipulati per le forniture di materiali nell'ambito del settore sanitario rilevando taluni e ripetuti profili di illegittimità nell'utilizzo di tale istituto.

Caso Azienda Ospedaliera di Messina

Un primo caso particolarmente rappresentativo ha riguardato il bando di gara con il quale l'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti Papardo-Piemonte" di Messina aveva indetto una procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro ai sensi dell'art. 59 del codice dei contratti per la fornitura triennale di materiale di consumo specialistico

necessario alle unità operative di cardiologia ed emodinamica delle aziende sanitarie facenti parte del Bacino Sicilia Orientale. La fornitura era suddivisa in 431 lotti, per un importo complessivo di € 86.854.218,00 oltre IVA, da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso ai sensi dell'art. 82 del codice. Con riferimento a tale procedura erano state segnalate talune irregolarità, relative ai seguenti aspetti del capitolato speciale, quali:

a) la mancata specificazione delle basi d'asta dei singoli lotti, prevedendo il capitolato speciale solo l'importo complessivo presunto per la totalità della fornitura;

b) la previsione di una cauzione provvisoria del 2% calibrata sull'importo totale dell'appalto e non sul valore del singolo lotto.

A seguito delle richieste istruttorie emergeva che il capitolato tecnico era stato predisposto da una commissione di esperti, secondo le indicazioni fornite dal Comitato di Bacino Sicilia Orientale, costituito, per effetto della L.R. n°5/2009 recante *Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale*, con la quale è stato avviato un percorso di omogeneizzazione delle procedure di gara delle varie aziende facenti parte del Bacino stesso attraverso iniziative centralizzate presso un'Azienda capofila individuata dall'Assessorato Regionale alla Salute.

In merito alle contestazioni sollevate, l'Azienda aveva replicato affermando che:

a) il bando di gara conteneva, comunque, l'indicazione dell'importo complessivo della fornitura derivante dal valore storico dell'anno 2009 suddiviso per ciascuna azienda sanitaria aderente all'accordo quadro;

b) la cauzione provvisoria era stata inizialmente fissata nella misura unica del 2% del valore annuale della gara e dunque pari a € 579.280,00, ma il Comitato di Bacino aveva poi deciso di stabilire un importo, per ogni singolo lotto, pari ad € 20.000, in modo tale da differenziarne l'ammontare in funzione del numero di lotti sui quali i concorrenti presentano offerta.

Indagine su forniture nel settore sanitario: profili critici

Nel corso dell'indagine è stata, altresì, disposta un'apposita audizione della Stazione Appaltante, durante la quale venivano, altresì, affrontate due

ulteriori problematiche, rilevate dall'Autorità, ossia il disposto divieto di subappalto e la previsione di termini di pagamento delle fatture fissati in 90 giorni (artt. 18 e 12 del capitolato speciale). Sul primo punto, l'amministrazione ha fornito adeguati chiarimenti rappresentando che il divieto è stato posto in linea con le disposizione del codice dei contratti e al fine di avere garanzie che i prodotti provenissero dalle ditte produttrici/distributrici e non da altri soggetti. Si è, inoltre, illustrata la concreta difficoltà di applicazione dell'istituto, vista l'omogeneità dei vari lotti di gara all'interno dei quali sono previsti prodotti principali e accessori difficilmente subappaltabili. Sul secondo punto, si è argomentato che la clausola è frutto di un accordo di massima tra amministrazioni ed operatori economici che permette all'Azienda di ottenere risparmi facendo decorrere gli interessi di mora dal 91° giorno anziché dal 31° previsto per legge.

Indagine su forniture del settore sanitario: esiti del caso Azienda Ospedaliera di Messina

Al termine dell'istruttoria l'Autorità ha adottato apposita delibera n. 20 del 09.02.2011 con la quale è stato preliminarmente chiarito che l'istituto di cui all'art. 59, comma 4, del codice dei contratti, prevede che la competizione tra gli operatori si esaurisca nella fase di aggiudicazione dell'accordo quadro, senza necessità di una successiva riapertura del confronto concorrenziale come richiesto, invece, nel caso del cd. "accordo quadro incompleto" di cui al precedente art. 57, comma 8, in cui non tutte le condizioni sono fissate in partenza.

L'Autorità ha, inoltre, rilevato la non conformità alla vigente normativa dell'operato della Stazione Appaltante che pur ritenendo opportuno suddividere la fornitura in 431 lotti, indicando il valore complessivo stimato dell'anno 2009 per ciascuna azienda aderente all'accordo quadro, non ha comunque specificato, per ciascuno di essi, il prezzo unitario dei prodotti inclusi , ovvero il valore a base d'asta. Al contrario, si è ribadita la necessità di definire un importo massimo, se pur stimato, per singolo lotto sia sotto il profilo strettamente formale sia sotto quello sostanziale.

L'Autorità ha, infatti, chiarito che dal punto di vista formale, l'opportunità di fissare tale importo massimo si desume dalla lettura di varie disposizioni del Codice dei contratti quali l'Allegato IX A, l'art. 29 e l'art. 89.

Il quadro normativo delinea, quindi, uno stretto legame tra "offerta/ribasso" e "lotto/contratto" caratterizzante l'intera disciplina dei contratti pubblici, rinvenibile in molte disposizioni del codice come ad esempio gli artt. 75 e 113 in tema di cauzioni e l'art. 86 in materia di offerte anomale. In assenza di un valore economico a base di gara ovvero di un prezzo unitario e della quantità prevista per il singolo lotto, non è possibile, infatti, determinare il ribasso d'asta richiamato in più norme dal codice e procedere, conseguentemente, al calcolo delle cauzioni ed alla valutazione della congruità dell'offerta di cui all'art. 86 comma 1.

Sulla questione delle basi d'asta, l'Autorità era, tra l'altro, già intervenuta con Deliberazione n. 40 del 20/02/2007 che, proprio in un caso di accordo quadro, ha stabilito che tale *"tipologia contrattuale rientra nel novero dei contratti aperti e, ai fini della relativa stipulazione, è necessario che siano definiti i prezzi unitari da porre a base dell'affidamento"*.

Forniture nel settore sanitario: mancata specificazione della base d'asta per ogni singolo lotto

La mancata specificazione delle basi d'asta per singolo lotto risulta in contrasto con i principi generali di trasparenza e correttezza fissati dall'art. 2 comma 1 del codice. L'Autorità ha, inoltre, evidenziato che anche sotto un profilo sostanziale, l'assenza di un prezzo base comporta potenziali effetti negativi sull'esito della gara, nonché una sostanziale incertezza sull'onere sostenuto dall'amministrazione. Tale assenza potrebbe, inoltre, non offrire adeguate garanzie circa la piena rappresentatività dei prezzi praticati alle diverse amministrazioni sanitarie al momento dell'aggiudicazione.

L'Autorità ha, pertanto, evidenziato la necessità di svolgere un'attenta e puntuale analisi dei prezzi di mercato e di quelli praticati presso altre amministrazioni per gli stessi prodotti preliminarmente alla procedura di affidamento, ossia in fase di predisposizione della documentazione di gara, al fine di arrivare ad una corretta ed adeguata stima del prezzo base. Siffatto approccio avrebbe permesso alla Stazione Appaltante di definire *ex ante* i valori a base d'asta per ciascun lotto nel pieno rispetto dei principi generali di trasparenza e correttezza sanciti dal codice dei contratti.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato un secondo potenziale effetto negativo che può derivare dalla difficoltà degli operatori economici a presentare un'offerta consapevole ed appropriata sui lotti di interesse. In assenza di un

importo massimo gli operatori economici possono offrire prezzi diversi e potenzialmente più alti di quelli che avrebbero offerto in caso di una esplicita indicazione della base d'asta, anche in ragione della eventualità che la Stazione Appaltante confermi le condizioni proposte.

Per quanto concerne, invece, la possibilità di *"acquistare prodotti senza alcun vincolo o limite"* - prevista nel bando di gara- è stato evidenziato che se pur l'art. 3 comma 13 del codice dei contratti, nella definizione data di accordo quadro, lascia intendere che, in via generale, scopo della procedura è solo la definizione dei prezzi e non anche delle quantità, è anche vero che, nel caso di specie, si è fatto riferimento alla modalità prevista dall'art. 59 comma 4, ovvero all'accordo quadro in cui tutte le condizioni sono fissate già in partenza e che pertanto, non vi è necessità, come negli accordi quadro incompleti (art. 59 comma 8), di riaprire il confronto competitivo nell'ambito del quale sia anche ricompresa la puntuale definizione delle quantità. In sostanza appare implicita nella scelta dell'accordo quadro a condizioni complete la volontà dell'amministrazione aggiudicatrice di definire *ex ante* tutti gli aspetti contrattuali e quindi anche quelli legati ai quantitativi oggetto dell'accordo stesso.

Pertanto, è stato evidenziato che nel caso specifico, l'amministrazione avrebbe dovuto indicare, per ciascun lotto di gara, i quantitativi stimati per il periodo di durata dell'accordo quadro, fermo restando la possibilità di esercitare, in base ad esigenze impreviste ed imprevedibili, variazioni in aumento o in diminuzione nella misura del 20% .

Per quanto concerne, infine, la problematica relativa alla fissazione nel bando in questione della cauzione provvisoria nella misura di € 20.000 per lotto, è stato rilevato che la cauzione, così come previsto dall'art. 75 comma 1, deve essere richiesta in ragione del 2% del valore dell'appalto/lotto.

Infine per la questione relativa al pagamento delle fatture, si è provveduto, a richiamare l'amministrazione a prevedere termini conformi alle norme vigenti.

Indagine su accordo quadro dell'Azienda Ospedaliera di Catania

Sempre nel corso del 2011 l'Autorità si è occupata di un altro bando, indetto dall'Azienda Ospedaliera "Garibaldi" di Catania, concernente sempre una procedura di gara aperta per la conclusione di un accordo

quadro ai sensi dell'art. 59 del codice dei contratti per la fornitura quadriennale di vari prodotti necessari alle aziende sanitarie facenti parte del Bacino Sicilia Orientale.

La fornitura era suddivisa in 292 lotti, per un importo complessivo quadriennale di € 57.749.684,00, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i lotti dal n.1 al n.199, e con il criterio del prezzo più basso per i lotti dal n. 200 al n.292.

In merito alla procedura erano state segnalate le seguenti irregolarità:

a) l'obbligo di offrire, pena l'esclusione, uno sconto sui prezzi di listino della ditta non inferiore alla misura indicata nel capitolato tecnico, nonché una percentuale di "extrasconto" per ordinativi di fornitura di valore superiore a € 100.000 (art. 4 del disciplinare di gara);

b) l'assenza nel bando di gara di indicazioni circa i quantitativi a base di gara;

c) la scarsa attinenza con l'offerta tecnica di quanto richiesto nel criterio di valutazione relativo alla "redditività" (art. 14.3 del disciplinare di gara);

d) gli elevati oneri a carico dei partecipanti per la fornitura di campioni di cui all'art. 10 del disciplinare di gara;

e) l'illegittimità del divieto di cessione del credito da parte dell'aggiudicatario condizionata all'esplicita e formale autorizzazione da parte dell'Azienda ospedaliera (art. 36 del disciplinare di gara).

A seguito delle richieste istruttorie l'Azienda illustrava in via preliminare di essere stata individuata come soggetto capofila per l'espletamento della gara centralizzata in questione, dal Comitato di Bacino Sicilia Orientale ed in applicazione della già richiamata L.R. n. 5/2009.

Relativamente alle specifiche contestazioni di cui ai punti sub a) - e) la Stazione appaltante precisava che:

- le percentuali di sconto erano state determinate in seguito ad un'indagine di mercato condotta dall'Assessorato Regionale della Salute ed operata confrontando le risultanze realizzate nelle gare centralizzate di area vasta espletate nelle regioni Emilia Romagna,

Veneto, Lombardia e Toscana. Relativamente alla richiesta di un extrasconto per forniture superiori a € 100.000, si precisava che il disciplinare non poneva vincoli sulle percentuali minime obbligatorie, ma lasciava liberi i concorrenti di indicare il valore ritenuto più idoneo rispetto alle economie di scala eventualmente realizzate;

- la mancata indicazione dei quantitativi per singolo lotto posto in gara, era dovuta al fatto che la stessa era stata indetta utilizzando l'istituto dell'accordo quadro il quale , per sua natura, risulta esperibile anche senza alcuna indicazione di dati afferenti al consumo presunto giusto quanto previsto dal comma 13 dell'art 3 del d.lgs. 163/06.

Relativamente alla questione della "redditività", punto sub c), l'Azienda evidenziava, invece, come tale elemento rientri tra i criteri di valutazione previsti dall'art. 83 comma 1 del D.lgs. 163/2006 e come lo stesso risulti pertinente rispetto alla tipologia della fornitura, essendo volto ad ottenere proposte operative di organizzazione della logistica, anche mutuate dal sistema privato, in grado di ottimizzare i costi e migliorare la resa delle prestazioni sanitarie erogate.

Con riferimento al punto sub d) relativo ai campioni, la stazione appaltante rappresentava, infine, che il disciplinare di gara prevedeva espressamente la restituzione della campionatura, previa richiesta scritta, ad aggiudicazione provvisoria avvenuta, fatta eccezione per quei campioni che eventualmente dovessero essere utilizzati dalla commissione giudicatrice in sala operatoria per eseguire una prova.

In merito a tali controdeduzioni l'Autorità, in base agli elementi raccolti, ha ritenuto non sussistere particolari problematiche in ordine alle questioni, di minore rilevanza, indicate nei punti *sub d*) e *sub e*). Con riferimento al punto *sub e*), la SA ha opportunamente provveduto alla rettifica del bando relativamente alla questione della cessione del credito in conformità con l'art. 117 comma 3 del codice dei contratti che prevede soltanto una comunicazione alla S.A., e non già un'autorizzazione. Con apposita deliberazione n. 45 del 20.04.2011, l'Autorità ha invece

affrontato e chiarito le questioni di maggiore rilevanza di cui ai punti *sub a),b),c)*.

Accordo quadro Azienda Ospedaliera di Catania: sconti su prezzi di listino del fornitore e non su base d'asta delle SA

Il punto (a) attiene, in generale, alla modalità richiesta per la formulazione dell'offerta economica. Una prima questione sollevata riguarda l'obbligo per l'operatore economico di offrire un ribasso, non in rapporto ad un parametro predeterminato ed uguale per tutti i concorrenti, ovvero una base d'asta, bensì rispetto al proprio listino ufficiale (o quello della casa madre ovvero dell'importatore nazionale) che, in generale, può variare da ditta a ditta. Una seconda questione, collegata alle modalità di presentazione dell'offerta, attiene agli sconti obbligatori stabiliti nella misura compresa tra il 25% e il 58% del prezzo di listino a seconda del lotto. Nella disamina della questione si è tenuto conto di quanto previsto, sempre all'art. 8 del disciplinare di gara, in ordine alla necessità che i concorrenti presentino un'offerta comunque non superiore al prezzo unitario stabilito dal Decreto del Ministero della Salute 11.10.2007 recante Determinazione di taluni prezzi da assumere come base d'asta per le forniture al Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera v) della Legge 27.12.2006, n. 296 e del Decreto Assessoriale n.02924/07 dell'Assessorato per la Sanità della Regione Siciliana. Nel D.M. del 2007, come negli allegati al succitato Decreto Assessoriale vengono fissati, per alcuni dispositivi medici (tra cui rientrano, per citare un esempio, le suture chirurgiche), i prezzi unitari massimi che le amministrazioni devono adottare come basi d'asta nelle rispettive procedure di gara.

In base agli elementi raccolti, pertanto nella deliberazione n. 45/2011 è stato chiarito che se da un lato appare appropriata la scelta di prendere a riferimento i prezzi massimi stabiliti dai D.M. e D.A. del 2007, è altresì vero che, suscita molti dubbi il fatto che tali valori non siano stati indicati esplicitamente nel capitolato come prezzi a base d'asta sui quali richiedere il ribasso ai concorrenti.

Pur riconoscendo nel comportamento della SA l'intento di contenere i costi dei prodotti richiesti, si è infatti osservato che la modalità di valutazione dell'offerta mediante sconto sui listini non appare in linea con i principi di correttezza e trasparenza fissati dall'art. 2 comma 1 del codice. Tra l'altro,

la previsione di uno sconto minimo sul prezzo di listino può favorire distorsioni legate, da un lato, all'impossibilità per alcuni concorrenti di partecipare alla gara qualora i propri prezzi non siano compatibili con gli sconti richiesti, dall'altro, a possibili comportamenti "opportunistici" messi in atto dalle imprese quali, ad esempio, la revisione in aumento dei listini finalizzata alla presentazione in gara di prezzi più alti.

Per quanto concerne l'altro aspetto relativo all'offerta economica, ossia quello concernente quanto stabilito dall'art. 15 del disciplinare di gara, secondo il quale per i lotti dal n.1 al n.47, è previsto l'obbligo per i concorrenti di offrire almeno l'80% delle voci indicate nel lotto, l'Autorità ha evidenziato diverse criticità.

In primo luogo, tale meccanismo potrebbe condurre a risultati paradossali ed economicamente sfavorevoli per la S.A. in quanto il prezzo complessivo offerto rischia di essere "inquinato" da elementi provenienti da offerte presentate da altri che non dovrebbero assolutamente entrare nella valutazione del prezzo offerto dall'operatore economico.

Indagine per accordo quadro Azienda Ospedaliera di Catania: inopportunità della previsione dell'obbligo di offrire almeno l'80 % delle voci

L'Autorità ha, inoltre, dimostrato che la motivazione addotta dalla SA a difesa del metodo scelto – ossia la massimizzazione del confronto competitivo – appare del tutto ingiustificata. Infatti, il più ampio confronto competitivo sarebbe potuto essere egualmente assicurato con strumenti assai più semplici e corretti, ad esempio aumentando il numero dei lotti (e contemporaneamente riducendo il numero di articoli per lotto) e vincolando il concorrente a presentare offerta su tutte le voci in essi previste.

Per quanto attiene alla problematica relativa alla mancanza di indicazioni circa quantitativi oggetto di gara (punto *sub b*), l'Autorità ha ribadito nella deliberazione n. 45 del 2011 quanto affermato dalla stessa nella delibera n.20/2011, precedentemente citata.

Per quanto concerne il punto *sub c*), relativo al parametro qualitativo della "redditività" di cui all'art. 14.3 del disciplinare, e a cui è stato assegnato un peso pari a 7,5/100 punti, l'Autorità ha, invece, rilevato il non emergere di particolari anomalie in ordine al contenuto del suddetto criterio.

Tuttavia, è stato evidenziato che il criterio in questione presenta delle problematiche sotto un altro profilo. Nonostante siano stati previsti dei *sub*-criteri, quali ad esempio, "analisi delle criticità del sistema" ovvero "valutazione e quantizzazione di dettaglio in termini di redditività" non sono stati specificati i *sub*-pesi in base ai quali assegnare il punteggio tecnico. Il disciplinare, in particolare, precisa che la commissione per il singolo parametro (ovvero per ogni singolo sottoparametro) attribuirà ad ogni singola offerta e per ogni lotto ... un voto in decimi (ricompreso tra 0 e 10). La formulazione appare tutt'altro che trasparente poiché non risulta chiaro se il voto da 1 a 10 verrà assegnato ai singoli sotto-parametri previsti ovvero a ciascun parametro e, pertanto, la stessa non è rispettosa del principio di trasparenza di cui all'art. 2 comma 1 del Codice.

L'Autorità, ha inoltre, rilevato l'assenza di chiarezza nel bando in merito alla formula di assegnazione dei 45 punti relativi al parametro "pregio tecnico dei prodotti".

Nel complesso è stato evidenziato che l'impianto di valutazione tecnica relativo ai tre parametri (pregio tecnico, servizio successivo alla vendita, redditività) non appare conforme con la disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa contenuta nell'art. 83, comma 4, del Codice come modificata dal D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che impone alle stazioni appaltanti di stabilire, fin dalla formulazione della documentazione di gara, tutti i criteri di valutazione dell'offerta, precisando, ove necessario, anche i *sub*-criteri e la ponderazione e cioè il valore o la rilevanza relativa attribuita a ciascuno di essi.

5.3.8 Gli appalti nel settore Facility Management

Nel corso del primo semestre 2011, l'Autorità ha svolto una vasta attività di vigilanza in merito agli appalti di *manutenzione, pulizia e gestione degli edifici*, a seguito di segnalazioni ed esposti indicanti: a) casi con presunte anomalie in sede di gara - tra le quali la tendenza a conferire appalti pubblici di servizi di pulizia sulla base esclusivamente, o prevalentemente, del prezzo più basso; b) casi attinenti la sicurezza dei lavoratori ed il costo della mano d'opera per imprese di pulizie.

Indagine su accordi quadro di Trenitalia SpA

In particolare, l'attenzione è stata rivolta a due gare per l'aggiudicazione di Accordi Quadro 2009-2011 per *"Servizi di pulizia dei treni e degli impianti industriali in ambito ferroviario, indette dalla società Trenitalia S.p.a."* .

La prima procedura, attivata con bando del 24.7.2008, ha riguardato 20 lotti geografici di valore complessivo pari a circa 218 milioni di euro nei 36 mesi di vigenza contrattuale. La seconda procedura, attivata con bando del 11.12.2008, ha riguardato 35 lotti geografici, per un valore complessivo dell'appalto pari a circa 368 milioni di euro nei 36 mesi di vigenza dell'Accordo Quadro. Su tali gare si sono riverberate le criticità derivanti dall'esecuzione dei contratti della precedente gestione 2005/2006, risolti per gravi carenze riscontrate nella pulizia dei treni da parte degli operatori economici coinvolti. Dette risoluzioni contrattuali hanno avuto, per gli operatori coinvolti, ripercussioni nelle successive procedure di gara, avendo la Stazione Appaltante rilevato la sussistenza delle cause ostative di cui all'art. 38, comma 1, lett. f) del D.lgs. 163/2006, e l'inefficacia delle aggiudicazioni definitive ai medesimi operatori. Le conseguenti azioni giudiziare e le risoluzioni contrattuali disposte con riferimento a tali appalti hanno comportato un ritardo nella definizione dell'intera procedura, che si è tradotto, in alcuni casi, nella necessità di procedere d'urgenza ad affidamenti diretti o a proroghe dei contratti in essere per assicurare la gestione dei servizi di che trattasi. Inoltre, su due lotti risultati deserti a seguito delle citate esclusioni (lotto n. 15 Sicilia e lotto 24 Veneto) sono state avviate specifiche procedure ex art. 221, comma 1 , lett. a) D.lgs. 163/2006.

Attualmente le principali problematiche evidenziate dall'Autorità nel corso dell'indagine sono state superate con la stipula dei relativi contratti in ambedue le gare. Tuttavia, alla luce di quanto rilevato, la Stazione Appaltante è stata invitata ad una più attenta osservanza delle vigenti disposizioni di legge in merito al ricorso a sistemi di affidamento in deroga ai principi dell'evidenza pubblica, nonché a mettere in atto tutte le possibili iniziative idonee a definire tempestivamente le procedure non concluse onde evitare di operare con provvedimenti di emergenza.

Un'ulteriore problematica è stata affrontata nell'istruttoria riguardante

"Affidamento del servizio di pulizia e igiene ambientale per gli immobili in uso a Poste Italiane S.p.A. nell'ambito delle Regioni Veneto e Trentino Alto Adige", a seguito di segnalazione di alcune anomalie riscontrate nella fase contrattuale. La questione concerneva la modifica della compagine sociale del consorzio aggiudicatario rispetto a quella indicata in sede di offerta, e disposta successivamente alla stipula del contratto ed alla consegna del servizio. In particolare, il Consorzio aggiudicatario, previa autorizzazione della Stazione Appaltante, aveva proceduto alla sostituzione dei consorziati indicati in gara quali esecutori, assegnando, per il lotto 4, l'intero servizio a differente impresa nella misura del 100%, ed affidando, per il lotto 2, l'intero servizio ad una delle tre imprese originariamente designate con recesso delle altre.

Modifica compagine sociale dopo la stipula del contratto in violazione della norma

A tal riguardo, l'Autorità ha espressamente chiarito che l'art. 34, comma 1, lett. e) del D.lgs. 163/2006 include tra i soggetti cui possono essere affidati contratti pubblici i "consorzi ordinari di concorrenti", costituiti ai sensi dell'art. 2602 c.c. per i quali, data la loro assimilazione ai raggruppamenti temporanei, la norma rinvia al successivo art. 37 sulla partecipazione alle gare.

Nel caso di forniture e servizi il comma 4 di detto art. 37 stabilisce che nell'offerta devono essere specificate le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati. In tal modo la Stazione Appaltante potrà verificare che tale indicazione venga concretamente rispettata nella fase di attuazione del programma contrattuale, essendo necessario rispettare il principio di corrispondenza sostanziale tra quote di qualificazione e quote di partecipazione (si v., Consiglio di Stato, sez. VI, 8 febbraio 2008, n. 416).

Pertanto è necessario verificare che le modifiche della compagine consortile - che si collocano in una fase temporale successiva a quella della stipula del contratto - violino o meno il dettato normativo dell'art. 37 comma 9 , secondo il quale *" salvo quanto disposto ai commi 18 e 19 è vietata qualsiasi modificazione alla composizione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi ordinari di concorrenti rispetto a quella risultante dall'impegno presentato in sede di offerta"*.

Il principio sotteso al divieto posto dall'art. 37, comma 9, è quello di evitare che l'amministrazione aggiudicatrice concluda il contratto con operatori economici i quali non abbiano partecipato alla gara e nei confronti dei quali, in particolare, non sia stata effettuata la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e di ordine economico-finanziario (Cons. St., sez. VI, 13 maggio 2009, n. 2964).

La giurisprudenza amministrativa al riguardo ha di recente fornito un'interpretazione restrittiva del suddetto divieto di modificazione, ritenendo che le uniche modifiche soggettive elusive del divieto ivi sancito siano quelle inerenti l'aggiunta o la sostituzione delle imprese partecipanti, rispetto a quelle indicate in gara e non anche quelle che conducono al recesso di una delle imprese del raggruppamento o consorzio, avendo in tal caso, l''amministrazione, già provveduto a verificare i requisiti di capacità e di moralità dell'impresa o delle restanti imprese (Cons. St., sez. VI, n. 2964/2009 e Sez. IV, 23 luglio 2007, n. 4101).

Si è rilevato, infine, che l'inosservanza di tale divieto "comporta l'annullamento dell'aggiudicazione o la nullità del contratto, nonché l'esclusione dei concorrenti riuniti in raggruppamento o consorzio ordinario di concorrenti, concomitanti o successivi alle procedure di affidamento relative al medesimo appalto" (art. 37, comma 10, del D.lgs. n. 163/2006) in coerenza con il principio di tendenziale continua corrispondenza tra impresa partecipante, aggiudicataria e poi contraente.

Conclusivamente, dunque, l'indirizzo interpretativo illustrato, esteso alla fattispecie in esame, ha consentito all'Autorità di rilevare il contrasto con la norma rappresentata, nel mutamento della compagine consortile aggiudicataria del lotto n. 4, nel quale i componenti sono stati tutti sostituiti da un soggetto giuridico diverso, il quale ha assunto l'intero servizio.

Indagine su affidamento di servizi di pulizia Provincia Autonoma di Trento: criteri di valutazione offerta tecnica generici

È apparso, invece, ammissibile il mutamento soggettivo effettuato nel lotto n. 2, nel quale si è verificato il recesso di due consorziate con assunzione dell'intero servizio in capo alla rimanente, previa, necessaria verifica che il consorziato esecutore sia singolarmente in possesso dei requisiti indicati nella *lex specialis*.

La Società Poste Italiane, prendendo atto delle indicazioni fornite dall'Autorità ha annullato gli atti in essere, provvedendo ad attivare nuova gara per il riaffidamento del lotto n. 4 - Trento.

Nella gara d'appalto per l'affidamento del servizio di pulizia degli uffici, laboratori e agenzie della Provincia Autonoma di Trento - Agenzia per i servizi (spesa complessiva di € 16.769.600,00, al netto degli oneri fiscali e durata di 60 mesi) è stata, invece, affrontata l'importante tematica dei criteri di valutazione contenuti nelle "Norme di partecipazione alla gara" e delle proroghe.

In particolare, erano state segnalate presunte anomalie concernenti i criteri di valutazione sull'offerta tecnica, ritenuti estremamente generici e la mancata puntuale applicazione dell'art. 83, c. 4, del D.lgs 12 aprile 2006, n. 163, dato che i *sub* criteri e *sub* punteggi non erano stati resi noti ai concorrenti prima della presentazione delle offerte. Era stato, inoltre, segnalato il limite posto dalla Stazione Appaltante sul numero di pagine consentite (quattro) della relazione descrittiva dell'offerta tecnica.

In merito alla prima criticità segnalata, si ricorda che l'attuale disposizione di cui all'art. 83, c. 4, del Codice, precisa che "*...il bando di gara per ciascun criterio di valutazione prescelto prevede, ove necessario, i sub-criteri e i sub-pesi o i sub-punteggi*". La suddetta disposizione, secondo l'interpretazione affermatasi anche nella giurisprudenza amministrativa, apporta una limitazione alla discrezionalità della Commissione di gara, in merito alla specificazione dei criteri, escludendone ogni facoltà di integrare il bando, e, quindi, facendo obbligo a quest'ultimo di prevedere e specificare criteri sufficientemente dettagliati, con l'individuazione del punteggio minimo e massimo attribuibile alle specifiche singole voci e sottovoci comprese nel paradigma di valutazione e costituenti i diversi parametri indicatori della valenza tecnica dell'offerta. (TAR Lazio, sez. I, 4 novembre 2009 n. 10828).

Tuttavia, la necessità di un grado particolarmente elevato di specificazione del punteggio dipende dalla natura delle prestazioni che sono oggetto di valutazione e dalla possibilità di tipizzarle in via preventiva.

Con riferimento al caso in esame, l'Autorità ha, pertanto, riscontrato la necessità di una più precisa predeterminazione dei rispettivi punteggi/*sub*

- pesi, al fine di facilitare la oggettività delle valutazioni della commissione di gara. Mentre, per quanto concerne il secondo ordine di rilievi, ossia la illegittimità della previsione del limite al numero di pagine di cui deve essere composta la relazione tecnica, si ricorda che l'Autorità, (Parere n. 119/2010), ha già chiarito che tale previsione può risultare pregiudizievole per gli stessi interessi perseguiti dall'amministrazione, potendo impedire la piena comprensione dell'offerta tecnica.

Infine, per quanto concerne la clausola con la quale l'amministrazione si riservava la facoltà di prorogare il contratto per ulteriori tre anni, ne è stato evidenziato il contrasto con l'art. 23 della L. 18 aprile 2005, n. 62 , che, al comma 2, consente la "proroga" dei contratti per acquisti e forniture di beni e servizi *"per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".*

5.3.9 Le indagini del Piano Ispettivo 2011 in materia di servizi e forniture

Nel 2011 l'Autorità, in esito all'istruttoria sugli "Appalti di servizi sociali da parte di Roma Capitale", ha disposto di comparare le modalità di gestione da parte degli Uffici della Capitale, con quelle adottate in altre città (Torino, Bologna, Foggia e Bari), effettuando ulteriori indagini ispettive, anche al fine di individuare possibili *best practices.*

Servizio di gestione attività di accoglienza

Il risultato atteso era quello di individuare le problematiche connesse con l'affidamento di detti servizi e valutare sulla base dei risultati ottenuti, l'opportunità di definire indicazioni orientative per la scelta dell'affidatario del servizio di gestione dell'attività di accoglienza.

L'obiettivo dell'accertamento è stato finalizzato all'acquisizione di informazioni e documenti relativi a: capienza e numero delle strutture pubbliche attualmente presenti sul territorio comunale; spesa annua per la gestione dei servizi; modalità di gestione dei centri di accoglienza pubblici e tipologia di attività ricomprese nella gestione; modalità di affidamento dei servizi ed eventuale ricorso al convenzionamento diretto, anche in

relazione alla rilevanza dei fenomeni di urgenza/emergenza; aspetti connessi ai controlli del comune nella fase esecutiva dei contratti.

Nel corso dell'accertamento sono emersi tre ambiti nei quali si svolgono le procedure inerenti l'accoglienza. Una prima forma di accoglienza derivante dalla partecipazione ai bandi SPRAR - Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati istituito con la legge n. 189/2002 – finanziata annualmente dal Ministero dell'Interno mediante il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (F.N.P.S.A.) al quale possono accedere gli Enti Locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria (R.A.R.U.). Le condizioni e modalità di partecipazione degli enti locali alla ripartizione delle risorse del Fondo sono state stabilite dal D.M. del 22.7.2008 del Ministero dell'Interno, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 183 del 6.08.2008.

Con il D.lgs. n. 140/2005, in attuazione della Direttiva 2003/9/CE, l'Italia ha stabilito, inoltre, le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, da specificare con decreto del Ministero dell'Interno. Gli enti locali partecipano con propri progetti alla ripartizione delle risorse stabilite dal D.M. del 22.7.2008. Detti progetti prevedono interventi di "*accoglienza integrata*" mediante l'inserimento residenziale in strutture di accoglienza oltre un insieme di attività complementari di tutela e alfabetizzazione dei soggetti richiedenti asilo. Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione dal Ministero dell'Interno ed enti locali; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono alla realizzazione degli interventi. Il Sistema si caratterizza per il coinvolgimento di Comuni che presentano notevoli diversità in merito alle caratteristiche socio-economiche del loro territorio e alle loro dimensioni.

Servizio di gestione attività di "accoglienza integrata"

Una seconda forma di accoglienza è destinata a donne straniere senza dimora, disciplinata dall'art. 18 del D.lgs n. 286/1998 e finanziata dal Dipartimento delle Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei

Accoglienza donne straniere senza fissa dimora

Ministri, con l'eventuale ulteriore contributo delle Regioni interessate. Le strutture di accoglienza rientrano nella tipologia dei centri prevista dall'art. 40 del citato decreto, a norma del quale si provvede alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di formazione linguistica e professionale, di assistenza socio-sanitaria per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale. Le strutture alloggiative sono prevalentemente organizzate in forma di pensionato a pagamento, secondo quote calmierate. I programmi, realizzati a cura degli enti locali o dei soggetti privati convenzionati, sono finanziati dallo Stato nella misura del 70% per cento, e dall'ente locale, nella misura del 30%, a valere sulle risorse relative all'assistenza. La verifica dello stato di attuazione dei programmi e la loro efficacia è effettuata da una Commissione interministeriale sulla scorta di una relazione semestrale da parte degli enti locali. L'assistenza è svolta mediante apposita convenzione tra il privato iscritto in apposito registro e l'ente locale di riferimento. L'ente locale dispone verifiche semestrali sullo stato di attuazione e sull'efficacia del programma.

Gestione servizio di accoglienza unito a offerta di tutela ed alfabetizzazione

Una terza forma di accoglienza finanziata dal Ministero dell'Interno con il cd. "Accordo Maroni", sottoscritto ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90 prevede l'inserimento residenziale dei richiedenti asilo in strutture di accoglienza oltre un insieme di attività complementari di tutela e alfabetizzazione. Ai sensi di detto Accordo i servizi sono attivati dai Comuni in rete con organizzazioni *no profit* e di volontariato, anche vincolando le associazioni con apposita convenzione pluriennale nel rispetto delle norme che disciplinano gli appalti pubblici di servizi e forniture. Il Ministero dell'Interno provvede al monitoraggio periodico del regolare svolgimento delle attività in base a relazioni semestrali a cura dei comuni stessi. Nel corso dell'accertamento ispettivo è emerso che i comuni italiani adottano modalità non sempre tra loro identiche, per l'affidamento delle gestioni dei servizi in questione. A tal riguardo, si ricorda che i servizi sociali, tra i quali rientrano i servizi in esame, attengono agli appalti di servizi classificati nell'allegato IIB del Codice dei contratti la cui aggiudicazione, ai sensi dell'art. 20, è disciplinata esclusivamente dagli artt.

68, 65, 225. Con riferimento a detti servizi, con apposito Comunicato del Presidente del 30.11.2007, l'Autorità aveva già evidenziato l'esigenza che i relativi affidamenti siano preceduti da *"un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione"* con l'indicazione di alcune modalità per il rispetto di tale regola. Tuttavia, in virtù dell'avvenuta e preliminare disamina del delicato settore dell'accoglienza, sono state al momento rilevate, le seguenti e ricorrenti criticità: il ricorso a procedure di urgenza/emergenza, dovute alla tempistica dettata dalle proroghe ministeriali ed a finanziamenti di media e piccola entità economica; la non corretta indicazione del corrispettivo da porre a base di gara, spesso non formulato in modo analitico, contrariamente a quanto più volte evidenziato dalla stessa Autorità (cfr. determinazioni nn. 1/2006 e 4/2007).

CAPITOLO VI

IL CONTENZIOSO E LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA

6.1 Le modifiche normative riguardanti il contenzioso in fase di esecuzione e l'incidenza degli arbitrati sul costo delle opere nel 2011

Il D.L. 70, convertito in legge 106/2011, ha stabilito, con l'art. 4 , co. 2, lett. h), n. 2), una modifica all'art. 240 bis del codice dei contratti, disponendo, al co. 1, che le riserve non possano superare il 20% dell'importo contrattuale e inserendo il co. 1 bis, il quale statuisce che le riserve non possono essere iscritte per aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica e validazione ai sensi dell'art. 55 del regolamento di attuazione.

Modifiche normative in materia di contenzioso

Ulteriori modifiche sono state apportate all'art. 240 in materia di regolamentazione dell' accordo bonario. In particolare, al comma 1, è stato stabilito che l'accordo bonario non si applica ai contratti affidati al contraente generale; per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a 10 milioni di euro il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) promuove la costituzione della commissione entro 30 gg dalla comunicazione delle riserve da parte del Direttore dei lavori, affinché formuli entro 90 giorni dalla nomina della commissione la proposta per accordo bonario. Se i lavori sono stati conclusi, anche se l'importo delle riserve non supera il 10% dell'importo contrattuale, il RUP promuove la costituzione della commissione entro 30 giorni dalla trasmissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione. Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore a 10 milioni di euro il RUP può risolvere le riserve tramite accordo bonario anche se le stesse non hanno raggiunto il 10% dell'importo contrattuale, qualora i lavori risultano conclusi e non ancora collaudati. La nomina della commissione non è obbligatoria.

Tra le modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011, vi è la precisazione al comma 10 di un tetto massimo complessivo di 65 mila euro a commissione per la soluzione della controversia mediante accordo bonario. Detto tetto è oggetto di rivalutazione triennale con decreto del Ministero dell'economie e delle finanze di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Conferma istituto dell'arbitrato facoltativo

A prescindere dal dettaglio delle novità introdotte, appare importante sottolineare che rilevante effetto delle recenti modifiche normative è stata la conferma della presenza dell'istituto dell'arbitrato facoltativo nel nostro ordinamento, quale sistema alternativo di composizione delle controversie negli appalti pubblici, con superamento delle numerose vicende che hanno caratterizzato la sopravvivenza dell'istituto negli anni precedenti , come ben delineato nella relazione annuale di questa Autorità per l'anno 2010, alla quale si rimanda per eventuali dettagli.

L'analisi, da parte dell'Autorità, dei dati sotto illustrati è stata possibile in ragione della sussistenza dell'obbligo di legge del deposito presso la Camera arbitrale del lodo, sia per gli arbitrati amministrati che per gli arbitrati liberi.

Le percentuali sono state calcolate con riferimento agli arbitrati, sia liberi che amministrati, per i quali è stato disponibile l'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture affidati. Anche per l'anno 2011 si deve tenere presente, come già per i precedenti, che il contenzioso afferente ai contratti pubblici di servizi e forniture è inferiore rispetto a quello relativo ai lavori.

Costo degli arbitrati e soccombenza

Uno degli elementi di maggiore criticità degli arbitrati è stato rappresentato in passato dai costi elevati che i giudizi arbitrali comportano per le pubbliche amministrazioni, anche in ragione delle alte percentuali di soccombenza.

Nell'anno 2011 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale è stato pari al 27,52% circa, e dunque superiore al valore registrato nell'anno 2010, che era pari al 22,6%.

La percentuale di soccombenza della Pubblica Amministrazione (totale o parziale) nei giudizi arbitrali nell'anno di riferimento ha raggiunto il 97,46%. La soccombenza di entrambe le parti è risultata invece del 10,16%. La soccombenza totale della pubblica amministrazione è risultata pertanto del 87,30%.

Un quadro più dettagliato concernente il contenzioso arbitrale nell'anno 2011 è di seguito indicato grazie ai dati forniti dalla Camera Arbitrale ai sensi dell'art 242 D.lgs. n. 163/2006.

6.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati presso la Camera arbitrale

Dalle tabelle che seguono è possibile trarre un quadro d'insieme del contenzioso che si è svolto presso la Camera arbitrale nel corso del 2011, tenuto anche conto dei giudizi non esauritisi nei precedenti anni.

Tab. 1 - Dati complessivi relativi agli arbitrati amministrati in corso nel 2011 (dopo la costituzione dei collegi arbitrali)

	Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2010	**46**
A	Procedimenti attivati nel 2011 provenienti da anni precedenti	6
	Procedimenti attivati nel 2011 e provenienti dallo	23
	stesso anno (di cui 1 concluso)	
	Totale A)	**75**
B	Lodi adottati nel 2011	28
	Conciliazioni	0
	Altri Provvedimenti (ritiro. cessata materia del contendere)	6
	Totale B)	**34**
(A-B)	Arbitrati in corso al 31.12.2011 dopo la costituzione del collegio	**41**

Tab. 2 - Dati relativi alle domande di arbitrato pervenute nel 2011

Domande di arbitrato	**48**
Procedimenti ritirati o incompleti o abbandonati	11
Procedimenti attivati	23
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	14
Richieste di determinazione acconto relative ad arbitrati con nomina del terzo arbitro ad opera della Camera arbitrale	37

Arbitrati amministrati

Prima di procedere all'esame dei dati, occorre precisare che quelli relativi ai procedimenti arbitrali c.d. "amministrati" riportati nelle tabelle e nel prosieguo del capitolo, hanno carattere di certezza, non essendo in alcun modo condizionati, a differenza di quelli relativi agli arbitrati c.d. "liberi", da carenza di comunicazione ad opera delle parti dei relativi giudizi.

L'andamento discontinuo che da anni caratterizza il sistema si desume, sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo

arbitro pervenute alla Camera (n. 48 nel 2011, n. 47 nel 2010, n. 54 nel 2009, n. 89 nel 2008, n. 53 nel 2007, n. 51 nel 2006, e n. 81 del 2005), sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 37 nel 2011, n. 39 nel 2010, n. 47 nel 2009, n. 78 nel 2008, a n. 46 nel 2007, a n.36 nel 2006 e a n. 70 nel 2005).

Una flessione si registra nel numero degli arbitrati in corso nel 2011 (75, rispetto ai 96 nel 2010), dei quali 34 conclusi nell'esercizio. Nel valutare tali dati occorre tenere conto del fatto che l'arbitrato amministrato, a partire dal 15 maggio 2005 non costituisce più l'unico sistema di giustizia arbitrale normativamente previsto, potendo le parti nominare di comune accordo il Presidente del collegio e, in conseguenza di tale scelta, seguire il modello dell'arbitrato libero.

In termini percentuali, peraltro, gli arbitrati amministrati hanno continuato a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi, come è confermato dal dato relativo al deposito dei lodi: i lodi adottati nel 2011 in esito a procedure amministrate sono stati 28, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 101. Il ricorso all'arbitrato libero, inoltre, sembra emergere in modo significativo laddove il valore delle controversie sia particolarmente elevato, come evidenziato nella tab. VIII ove i lodi sono distinti in relazione ai diversi scaglioni di importo risultanti dalle tariffe allegate al d.m. 2 dicembre 2000, n. 398. In ordine ad una plausibile ragione di tale fenomeno, sono da tener presenti anche le possibili preferenze espresse dagli arbitri (alle quali non sono da ritenere estranee le considerazioni svolte sulle autoliquidazioni dei compensi da parte dei collegi arbitrali).

6.3. I dati relativi agli arbitrati liberi e al deposito dei lodi

Arbitrati liberi depositati presso la Camera Arbitrale

Dai dati delle tabelle che seguono emerge, come sopra accennato e come già rilevato nelle precedenti relazioni, la prevalenza dei lodi "liberi" rispetto a quelli "amministrati".

Tab. 3 - Lodi arbitrali depositati nel 2011

Lodi "amministrati" definitivi	**28**	
Lodi "amministrati" parziali	**2**	**30**
Quota dell'uno per mille	**€ 159.686,89**	
Lodi "liberi" definitivi	**101**	
Lodi "liberi" parziali	**5**	**106**
Quota dell'uno per mille	**€ 2.268.269,85**	
Conciliazioni	**-**	**-**

Per quanto riguarda le quote dell'uno per mille versate all'atto del deposito, anche i dati riportati nella tab. 3 (€ 159.686,89 per gli arbitrati amministrati ed € 2.268.269,85 per gli arbitrati liberi) confermano il fatto che il maggior numero delle controversie e quelle di maggior valore sono svolte al di fuori della Camera arbitrale (il relativo ammontare è infatti correlato sia al numero che al valore delle controversie).

È stato chiarito dal Consiglio della C.A. (cfr. comunicato n. 33 del 6 dicembre 2011) che il versamento dell'un per mille, analogamente a quanto accade per il contributo unificato nell'amministrazione della giustizia civile, penale ed amministrativa, prescinde dal contenuto, decisorio o meno, del provvedimento reso all'esito del giudizio, in ragione dell'avvenuto espletamento da parte della Camera delle funzioni prodromiche all'avvio del procedimento. Detto pagamento si configura, quindi, negli arbitrati amministrati, come presupposto per la liquidazione del compenso arbitrale e come condizione per il rilascio degli originali del lodo alle parti ai fini dell'esecutività ex art. 825 c.p.c.

Tab. 4 - Arbitrati amministrati

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	**5**
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	**2**
Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	**21**

Tab. 5 - Arbitrati liberi

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	**11**
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	**9**
Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	**81**

Il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza

dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario, ai sensi dell'art. 820 c.p.c., previsto per la pronuncia del lodo. È stata riscontrata la tendenza dei collegi – soprattutto negli arbitrati liberi - a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di consulenza tecnica o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero, senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 426,86 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 576,64 giorni.

Il profilo relativo alla durata del giudizio arbitrale assume particolare importanza ed è meritevole di attenzione, in quanto esprime la capacità del procedimento di soddisfare l'interesse ad una rapida definizione delle controversie sotteso alla scelta delle parti di ricorrere all'arbitrato, piuttosto che al giudizio ordinario.

6.4 Tipologia del contenzioso

Va preliminarmente precisato che ai fini della rilevazione dei dati riguardanti la tipologia del contenzioso, sono stati considerati sia gli arbitrati amministrati che quelli liberi. I dati disponibili relativamente agli arbitrati liberi non hanno carattere di certezza, non potendo, allo stato, la Camera arbitrale esercitare effettivi poteri di accertamento in ordine al rispetto della norma che impone il deposito dei lodi presso la Camera stessa. L'introduzione di una specifica previsione in tale direzione consentirebbe certamente di avere una fotografia più aderente della dinamica del settore.

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso, le linee di tendenza desumibili dai procedimenti "amministrati" e "liberi" definiti nel 2011 sono le seguenti.

- **Iniziativa**: è risultato confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice avverso la stazione appaltante.
- **Ripartizione territoriale**: dalla rappresentazione grafica sottostante è

emerso che il contenzioso arbitrale, ripartito territorialmente secondo la suddivisione per fasce geografiche, è stato maggiore nel sud con n. 70 controversie, rispetto al nord (33) ed al centro (26) ***(grafico n. 1)***.

Grafico n. 1 - Ripartizione territoriale

• **Parti resistenti**: le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (tot. 28) appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n.14, pari al 50%); b) Regioni (n. 2 pari al 7,14%); c) Province (n. 4 pari al 14,29%); d) ASL (n. 2, pari al 7,14%); e) Anas (n. 2, pari al 7,14%); f) altri soggetti (n. 3, pari al 10,72%); g) Ministeri (n. 1, pari al 3,57%).

Negli arbitrati liberi (tot. 101), le stazioni appaltanti convenute appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 45, pari al 44,55%); b) Regioni (n. 10, pari al 9,90%); c) Province (n. 3, pari al 2,97%); d) Ministeri (n. 9, pari al 8,91%); e) ASL (n. 4, pari al 3,96%; f) ANAS (n. 9, pari al 8,91%); g) altri soggetti (n. 19, pari al 18,81%); h) Consorzi (n. 2, pari al 1,98%).

Oggetto delle controversie

• **Oggetto**: le controversie tra l'appaltatore e l'amministrazione, che si concretano in pretese dell'appaltatore verso l'amministrazione e in pretese di quest'ultima verso il primo, hanno avuto il contenuto più vario.

La richiesta prevalente ha riguardato il *"risarcimento per maggiori oneri/danni e spese generali"* all'appaltatore (n. 77), seguita da: il *"pagamento delle riserve regolarmente iscritte nel registro di contabilità"*(n. 36), l'*"anomalo andamento dei*

lavori per colpa dell'Amministrazione" (n. 27), il *"ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali"* (n.20), la *"risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante"*(n. 18), l'*"incremento/revisione prezzi"* (n. 17), le *"carenze progettuali"* (n. 16), il *"pagamento delle opere realizzate in più"* (n. 13), il *"mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere"* (n. 11), il *"lucro cessante"* (n. 10), la *"sospensione illegittima dei lavori"*(n. 10), i *"provvedimenti di rescissione/risoluzione e recesso in danno all'appaltatore"* (n. 8), la *"disapplicazione penali o detrazioni operate dalla S.A. nello stato finale per lavori non eseguiti a regola d'arte o difformi"* (n. 6), la *"mancanza o il non tempestivo ottenimento delle autorizzazioni, permessi, espropri e nulla-osta per l'esecuzione dei lavori"* (n. 6), il *" risarcimento danni per mancata ultimazione lavori/nei tempi previsti"* (n.6), la *"violazione degli obblighi da parte del committente - dovere di collaborazione"*(n.6), il *"collaudo non intervenuto nei tempi previsti"* (n. 5), *"risarcimento danno pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire"* (n. 5), le *"spese passive per mancato svincolo di polizze assicurative e/o fidejussorie"* (n. 5), la *"nullità/ proroga contratti di concessioni"* (n.3), il *"ritardato/mancato rilascio del certificato di ultimazione dei lavori"* (n.3), il *"superamento dei tempi previsti dal contratto"* (n.3), i *"difetti nell'esecuzione dell'opera e/o danni per vizi occulti"* (n.2), *l'inadempimento degli obblighi contrattuali dell'appaltatore"* (n. 2), la *"contestazione della penale"* (n. 1), la *"irregolarità nella predisposizione del contratto e/o impossibilità di eseguire il contratto"* (n. 1), le *"mancate indagini preliminari"* (n.1), *"ritardata consegna lavori"* (n.1). Tutte le domande sono state accompagnate dalla richiesta *degli interessi legali e rivalutazione* (n. 129)

• **Difesa dell'Amministrazione intimata**: la stazione appaltante risponde, generalmente, con atto di resistenza accompagnato, a volte, da domanda riconvenzionale.

In particolare, negli arbitrati amministrati presi in esame (n. 28), le amministrazioni intimate hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 7 casi, dalla domanda riconvenzionale (accolta, parzialmente, dai collegi soltanto in 2 casi e respinta in 5 casi). Nei lodi liberi esaminati (n. 101), è stato rilevato che le amministrazioni hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 26 casi, da domanda

riconvenzionale, respinta in 17 casi e accolta, solo in parte, in altri 9 casi.

Maggioranza di controversie arbitrali per lavori pubblici

• **Natura delle controversie**: nell'anno 2011, su un totale di 129 lodi esaminati è risultato che il maggior numero di controversie (96) ha avuto ad oggetto l'*"esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori"*, mentre le controversie relative all'esecuzione di contratti pubblici di forniture ammontano a 2, quelle relative a servizi a 21, e quelle relative a contratti misti a 10. Le consulenze tecniche d'ufficio chieste dai collegi arbitrali ammontano complessivamente a n. 88 (di cui 17 nei procedimenti amministrati e 71 nei procedimenti liberi, rispetto a 129 lodi depositati).

Quanto al contenuto dei lodi depositati si è rilevato che in numerosi casi i collegi hanno trattato otto questioni di rito assai diversificate: ciò è avvenuto in n. 15 arbitrati amministrati e in n. 53 arbitrati liberi.

• **Deliberazione del lodo**: premesso che ai sensi dell'art. 823 c.p.c. il lodo va deliberato a maggioranza di voti con la partecipazione di tutti gli arbitri, nell'anno 2011, su un totale di n. 129 lodi esaminati le delibere a maggioranza risultano essere pari a n. 25, mentre quelle adottate all'unanimità sono pari a n. 104.

• **Istanze di ricusazione**: non si è verificata nessuna ipotesi di ricusazione del terzo arbitro.

Valore delle controversie

• **Valore delle controversie**: il valore delle controversie, quale è dato desumere dalle domande di arbitrato e dalle (eventuali) riconvenzionali, è oscillato, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, da un minimo di € 210.918,00 ad un massimo di € 60.398.658,60, per un valore medio delle controversie pari a € 5.703.102,52.

Negli arbitrati liberi, il valore della controversia, desunto dalla dichiarazione resa in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota, è oscillato da un minimo di € 14.334,41 ad un massimo di € 682.103.703,68, per un valore medio delle controversie pari a € 23.083.214,11.

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa del valore delle controversie degli arbitrati liberi e amministrati, con l'indicazione dei correlativi scaglioni previsti nella tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000.

Tab. 6 - Valore delle controversie

Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. n.398/2000	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
I scaglione (fino a € 103.291.38)	-	4
II scaglione (da € 103.291,38 a € 258.228,45)	2	3
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,.90)	3	7
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	14	30
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	5	17
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	1	25
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	2	7
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91)	1	8

Dai dati riportati nella tabella 6, emerge che le controversie di maggior valore (rientranti negli ultimi scaglioni delle tariffe sopra indicate) sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

Soccombenza delle parti

• **Soccombenza**: nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati che liberi, viene dichiarata la soccombenza parziale delle Amministrazioni e, pertanto, il parziale rigetto della domanda attrice. Rara è stata la soccombenza totale di una delle due parti.

In particolare, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, in 19 casi il collegio ha accolto, in modo parziale, le domande avanzate dall'impresa, in 5 casi ha accolto totalmente i quesiti dell'impresa (RGA 16/10 - RGA 28/10 - RGA 18/10 - RGA 4/10 - RGA 13/10), in un caso ha respinto completamente i quesiti dell'impresa (RGA 11/10), in un caso (RGA 1/11) ha dichiarato l'improcedibilità del giudizio arbitrale, in un caso (RGA 23/09) il collegio ha dichiarato cessata la materia del contendere ed in un caso ha dichiarato la propria incompetenza (RGA 44/09).

L'Amministrazione risulta essere stata condannata nel merito, relativamente ai lodi amministrati, per un importo di 73.150.892,14 euro e quindi, per una media pari al 45,81% rispetto al valore della controversia.

Relativamente, invece, ai lodi liberi, la condanna nel merito delle stazioni

appaltanti risulta essere stata di 502.511.774,48 euro e, quindi, per una media pari al 21,55% rispetto al valore della controversia.

Sempre per gli arbitrati amministrati, la spesa totale posta a carico delle stazioni appaltanti per compensi ai collegi arbitrali è stata pari a € 925.588,91, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. E' da evidenziare che a tali compensi è stata applicata la disposizione di cui all'art. 61, comma 9, del decreto legge n.112/08 che ha stabilito, per i componenti e segretari di collegi arbitrali che siano dipendenti pubblici, il dimezzamento del compenso (in particolare, detta riduzione ha riguardato 8 presidenti, 3 arbitri e 26 segretari).

Nei lodi amministrati la condanna relativa al solo pagamento delle spese di funzionamento del collegio arbitrale è risultata in media pari al 58,46% a carico della stazione appaltante; in tre casi la S.A. è stata condannata al 100% e in un caso non ha avuto nessuna condanna.

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi, le stazioni appaltanti nella quasi totalità sono risultate, in tutto o in parte, soccombenti (in particolare, in 2 arbitrati il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa, in 93 arbitrati l'accoglimento delle domande è stato parziale, in 2 arbitrati sono stati respinti totalmente i quesiti presentati dall'impresa, in 2 casi il collegio ha dichiarato la propria incompetenza a decidere sulla controversia, in 1 caso è stata rilevata la mancanza di clausole compromissorie e in 1 caso è stato rilevato il difetto di *potestas judicandi*).

Dai dati parziali trasmessi risulta una spesa per compensi arbitrali pari a € 9.248.523,06, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. Si tratta di un dato parziale in quanto sono state presentate solo poche ordinanze di liquidazione, di cui alcune provvisorie.

La difficoltà di ottenere informazioni - riconducibile in parte anche al ritardo nella emanazione di una disciplina che regolamenti le modalità di acquisizione dei dati da parte dell'Autorità, consentendo così alla Camera di esercitare pienamente il potere di chiedere notizie e documenti concernenti il contenzioso in materia di contratti pubblici, conferito dall'art. 242, comma 5 del Codice – non permette di disporre di una base informativa adeguatamente rappresentativa, stante l'estrema riservatezza

che circonda l'istituto dell'arbitrato ed in particolare i compensi corrisposti agli arbitri. Si ha contezza solo dei lodi depositati e la pura e semplice conoscenza dei contenuti dei lodi stessi è molto spesso insufficiente ai fini dell'individuazione dei compensi liquidati al collegio arbitrale. Specie in relazione a quest'ultimo aspetto della giustizia arbitrale, la Camera ha sempre segnalato le anomalie derivanti dai diversi criteri di applicazione della tariffa comune adottati dalla Camera rispetto a quelli adottati dai collegi liberi, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni disposte da un organo terzo rispetto alle autoliquidazioni effettuate dai collegi arbitrali.

Liquidazione compensi in arbitrati liberi: ambiguità delle formulazioni

E' ancora frequente, negli arbitrati liberi, l'uso del collegio (già segnalato nelle precedenti relazioni) di liquidare nel lodo i compensi arbitrali ricorrendo a formule del tipo "definiti con separata ordinanza", "da liquidare in separata sede", "nella misura già comunicata alle parti". Ne consegue, altresì, che nessuna indicazione è ricavabile dal lodo in ordine ai tempi ed alla misura di corresponsione dei compensi medesimi e degli eventuali acconti.

Nei lodi liberi la condanna per il pagamento delle spese di funzionamento del collegio e delle spese legali è stata, generalmente, per il 50% a carico dell'impresa e per il 50% a carico della stazione appaltante (in n. 5 casi l'Amministrazione è stata condannata al pagamento delle spese di funzionamento del Collegio per una percentuale pari al 100%). In media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i compensi agli arbitri è risultata pari al 58,76% .

6.5 Il costo degli arbitrati

I dati relativi alle liquidazioni effettuate dai collegi arbitrali c.d. "liberi", sono desunti dalle ordinanze di liquidazione che la Camera arbitrale ha chiesto alle parti nell'esercizio della sua attività di rilevazione dei dati emergenti dal contenzioso arbitrale. I dati pervenuti non sono tuttavia completi, tenuto conto che solo il 90% delle richieste fatte dalla Camera arbitrale, i cui lodi sono stati depositati presso di essa sono state evase e che, non sempre, i dati forniti sono intelligibili, avendo i collegi, in taluni

casi, trasmesso le ordinanze di liquidazione senza indicazione della loro natura parziale o definitiva.

6.5.1 I compensi agli arbitri

La determinazione dei compensi spettanti ai componenti dei collegi arbitrali in materia di contratti pubblici è regolata dal decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni e integrazioni, art. 241, comma 12 e dal decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 398 del 2000.

Si rammenta che all'art. 241, comma 12, ove è stabilito che *"Il collegio arbitrale determina nel lodo definitivo ovvero con separata ordinanza il valore della controversia con i criteri stabiliti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia 2 dicembre 2000, n. 398, e applica le tariffe fissate in detto decreto"*, è stata apportata una modifica dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, entrata in vigore il 1° marzo 2009, (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1-*quinquiesdecies*), con cui si dispone che*"i compensi minimi e massimi stabiliti dalla tariffa allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, sono dimezzati. Sono comunque vietati incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto"*.

Infine, il decreto legislativo n. 53/2010 (entrato in vigore il 27/04/2010), art. 5, comma 1, lett. h), ha aggiunto al comma 12 il seguente periodo: *"Il compenso per il collegio arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100mila euro, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti"*.

Come chiarito dall'Avvocatura generale dello Stato in un parere reso in merito all'Autorità (cfr. Relazione 2010), la disposizione contenuta al citato comma 1-*quinquiesdecies* dell'art. 29 del decreto legge n. 207 del 2008, introdotto dalla legge n.14/2009, svolge effetti nei giudizi in cui la costituzione del collegio arbitrale sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore della norma

Si evidenzia, inoltre, relativamente ai soli lodi amministrati, l'ulteriore

riduzione ai sensi dell'art. 61, comma 9 del decreto legge 25 giugno 2008 n.112, convertito con legge n.133/2008, ove è previsto che *"Il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale e' versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo e' riassegnato al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture...".*

Significativa è la percentuale degli arbitri soggetti alla citata disposizione in quanto appartenenti alle categorie dei magistrati amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, dirigenti generali e professori universitari. La suddetta riduzione non si applica ai professori a tempo parziale, come ritenuto dall'Avvocatura generale in uno specifico parere reso all'Autorità (cfr. Relazione 2010).

Si rileva ancora una mancanza di uniformità nell'applicazione della tariffa allegata al d.m. n. 398 del 2000, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni effettuate da un organo terzo, quale è la Camera arbitrale, rispetto alle autoliquidazioni fatte dai collegi arbitrali.

Possono ricordarsi, al riguardo, a titolo esemplificativo e con riferimento alle classi di importo più frequenti, le procedure "libere" *R.L. 121/11* (valore dichiarato € 9.265.605,28), *R.L. 53/11* (valore dichiarato € 6.000.000,00) e *R.L. 38/11* (valore dichiarato € 100.000.000,00), nelle quali i compensi autoliquidati dai collegi sono stati, nell'ordine, € 400.000,00, € 260.000,00 ed € 500.000,00, a fronte di massimi tabellari[1], rispettivamente, pari a € 72.150,87, € 55.822,85 ed € 177.468,54.

Si riporta, nella tabella sottostante il riepilogo delle liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali da parte del Consiglio della C.A. sulla base della normativa applicabile caso per caso.

[1] I massimi tabellari sono calcolati senza applicazione dell'ulteriore maggiorazione che la tabella prevede fino al 100% ad eccezione del R.L. 128/10 a cui doveva essere applicato l'art. 29 L. 14/09

Tab. 7 - LIQUIDAZIONI DEI COMPENSI AI COLLEGI ARBITRALI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE NELL'ANNO 2011

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE			
RGA	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione, incremento	INCREMENTO ULTRA TABELLARE RICHIESTO	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione tariffa tabella DM 398/2000	Applicazione art 29 comma 1 - quinquiesdecies, lett.B Legge 27/02/2009 n. 14	Applicazione art 5 comma 1, lett. b) - D. Lgs 53/2010
39/09	€ 350.000,00	€ 18.410,00		€ 18.410,00		si	
33/07	€ 11.370.881,25	€ 260.000,00	93,60%	€ 260.000,00	si		
38/09	€ 807.894,98	€ 27.280,00		€ 27.280,00		si	
51/09	€ 3.504.451,40	€ 30.000,00		€ 30.000,00		si	
41/09	€ 60.461,00	€ 6.450,00		€ 6.450,00		si	
28/09	€ 260.912,82	€ 18.075,99		€ 15.000,00		si	
50/08	€ 2.446.472,97	€ 103.000,00	68,04%	€ 61.295,77	si		
8/10	€ 520.000,00	€ 25.800,00		€ 25.800,00			si
55/08	€ 1.012.553,42	€ 84.091,00	55,36%	€ 84.091,00	si		
59/08	€ 20.000.000,00	€ 350.000,00	97,25%	€ 204.468,44	si		
44/09	€ 1.400.000,00	€ 51.700,00		€ 25.822,85		si	
11/10	€ 600.591,48	€ 25.000,00		€ 25.000,00		si	
37/09	€ 730.953,32	€ 25.822,85		€ 25.822,85		si	
25/09	€ 32.161.222,76	€ 109.160,00		€ 109.160,00		si	
27/09	€ 7.795.862,00	€ 32.000,00		€ 32.000,00		si	
21/10	€ 520.000,00	€ 7.700,00		€ 7.700,00		si	
2/09	€ 3.426.049,41	€ 40.000,00		€ 40.000,00		si	
29/09	€ 3.616.448,03	€ 43.905,09		€ 43.905,09		si	
34/09	€ 7.000.000,00	€ 65.000,00		€ 60.822,85		si	
47/09	€ 700.000,00	€ 52.000,00		€ 26.740,57		si	
48/09	€ 538.266,85	€ 26.000,00		€ 25.931,90		si	
24/10	€ 4.517.266,88	€ 30.000,00		€ 26.000,00		si	
15/10	€ 2.731.777,31	€ 35.000,00		€ 29.000,00			si
49/09	€ 697.012,92	€ 25.000,00		€ 25.000,00			si
2/10	€ 3.700.000,00	€ 75.000,00		€ 44.322,85		si	
46/09	€ 2.800.000,00	€ 39.825,00		€ 39.822,85		si	
1/10	€ 523.000,00	€ 25.857,85		€ 20.000,00		si	
52/09	€ 1.400.000,00	€ 60.479,70		€ 30.240,57		si	
13/10	€ 339.016,32	€ 18.479,00		€ 18.479,00			si
25/10	€ 25.862.218,20	€ 100.000,00		€ 50.000,00			si
4/10	€ 210.918,00	€ 11.000,00		€ 10.867,27			si
33/09	€ 60.398.658,60	€ 137.867,29		€ 120.000,00		si	
28/10	€ 1.630.000,00	€ 50.000,00		€ 31.390,57			si
23/09	€ 4.422.311,97	€ 90.000,00		€ 38.734,27		si	
18/10	€ 2.466.086,03	€ 36.000,00		€ 35.571,00			si
22/10	€ 2.682.495,59	€ 60.000,00		€ 39.235,33			si

segue - Tab. 7 - LIQUIDAZIONI DEI COMPENSI AI COLLEGI ARBITRALI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE NELL'ANNO 2011

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE			
RGA	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione, incremento	INCREMENTO ULTRA TABELLARE RICHIESTO	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione tariffa tabella DM 398/2000	Applicazione art 29 comma 1 - quinquiesdecies , lett.B Legge 27/02/2009 n. 14	Applicazione art. 5 comma 1, lett. b) - D. Lgs 53/2010
16/10	€ 800.000,00	€ 27.000,00		€ 27.000,00			**si**
10/10	€ 1.400.000,00	€ 40.000,00		€ 25.000,00			**si**
20/10	€ 309.868,54	€ 18.000,00		€ 18.000,00			**si**
16/09	€ 123.395.000,00	€ 278.332,03		€ 172.000,00		**si**	
14/10	€ 469.709,31	€ 18.075,99		€ 18.075,99			**si**

6.5.2. I compensi ai C.T.U.

I criteri relativi alla liquidazione delle spese di consulenza tecnica sono disciplinati, con carattere di compiutezza, nel D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle norme in materia di spese di giustizia).

Nel 2011 il numero delle perizie chieste dai collegi arbitrali e liquidate ai C.T.U. dalla Camera arbitrale (n. 20) è risultato lievemente inferiore rispetto a quello registrato nel 2010 (n. 26).

I compensi chiesti dai C.T.U. hanno oscillato da un "minimo" di € 9.484,16, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 9.402,38, ad un "massimo" di € 113.139,43, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 23.200,62.

Nella tabella che segue sono riportati i dati più significativi concernenti le 20 liquidazioni effettuate nel 2011. In 11 casi sono stati concessi incrementi ultratabellari, tenuto conto che in relazione alla complessità delle prestazioni gli onorari possono essere aumentati sino al doppio (cfr. art.52 del D.P.R. n. 115 del 2002).

Tab. 8 - LIQUIDAZIONI DEI COMPENSI AI C.T.U.

DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE NELL'ANNO 2011

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL CTU				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE				
N. CTU	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL CTU e/o COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario + vacazioni + art.12 + collaboratore)	INCREMENTO ULTRATABELLARE RICHIESTO	Collaboratore	Vacazioni	Art 12	Incremento ultra tabellare	Compenso liquidato
1	€ 5.974.062,88	€ 18.369,59	no	no	si	no	no	**€14.702,09**
2	€ 222.548,10	€ 9.484,16	no	no	no	si	No	**€9.402,38**
3	€ 747.079,35	€ 23.196,51	50%	si	si	no	25%	**€19.501,42**
4	€ 9.934.835,91	€ 32.839,84	100%	si	no	si	25%	**€24.524,04**
5	€ 1.012.553,42	€ 48.027,20	100%	si	si	si	25%	**€37.363,09**
6	€ 730.253,42	€ 18.806,15	60%	no	no	no	20%	**€13.050,71**
7	€ 804.000,00	€ 21.909,29	70%	no	si	si	no	**€12.954,31**
8	€ 3.426.049,41	€ 17.224,50	no	no	si	si	no	**€11.634,25**
9	€ 1.040.299,36	€ 22.152,87	100%	no	no	si	70%	**€18.906,35**
10	€ 5.181.191,08	€ 17.233,51	no	no	si	si	no	**€11.671,41**
11	€ 477.577,77	€ 39.091,17	100%	si	no	si	100%	**€39.091,17**
12	€ 694.075,73	€ 31.018,00	100%	no	si	si	80%	**€24.218,93**
13	€ 11.370.881,25	€ 52.343,14	100%	si	si	si	80%	**€33.791,31**
14	€ 3.700.000,00	€ 113.139,43	40%	si	si	si	40%	**€23.200,62**
15	€ 12.779.676,29	€ 31.700,52	100%	no	si	si	90%	**€30.126,65**
16	€ 291.962,29	€ 16.511,36	80%	no	no	si	no	**€9.231,46**
17	€ 1.400.000,00	€ 33.836,14	100%	no	si	si	no	**€17.207,20**
18	€ 210.918,00	€ 14.691,78	20%	no	no	si	no	**€9.324,59**
19	€ 461.283,46	€ 21.762,34	50%	si	no	no	no	**€15.401,27**
20	€ 60.398.658,60	€ 32.883,27	100%	no	si	si	50%	**€21.274,22**

Dai risultati su riportati si evince come, a fronte degli incrementi ultratabellari chiesti, la Camera stessa abbia applicato degli incrementi notevolmente inferiori.

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi, non è possibile fornire indicazioni di carattere esaustivo, perché il dato relativo al compenso liquidato ai C.T.U. non sempre è contenuto nei lodi (o nelle ordinanze di liquidazione dei collegi, laddove pervenute). Ove ciò è stato possibile, gli importi liquidati ai periti sono risultati in genere superiori a quelli che avrebbe determinato la Camera arbitrale.

In particolare, sulla base dei dati disponibili, relativi solo a n. 36 ordinanze di liquidazione dei compensi ai C.T.U. depositate (alcune delle quali parziali) rispetto a n. 71 consulenze tecniche affidate, sono stati riscontrati importi pari a 180.000 euro (RL 78/11), 156.000 euro (RL 33/11) e 100.000 euro (RL 126/11, RL 38/11).

6.5.3 Le altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali

Un elemento fisso del costo di funzionamento dei collegi è rappresentato dalle spese per il segretario del collegio.

Con delibera del 20 novembre 2006 (comunicato n. 23), la Camera arbitrale ha adottato una risoluzione di massima, con la quale sono stati rideterminati i criteri del compenso spettante ai segretari, alla luce dell'esperienza acquisita nel corso degli anni nonché dei criteri in uso presso i collegi arbitrali "liberi".

Compensi dei Segretari dei Collegi arbitrali

Pur restando fermi i criteri di moderazione e di contenimento degli oneri che connotano l'arbitrato "amministrato", è sembrato infatti incongruo corrispondere per arbitrati appartenenti a classi di valore differente un compenso identico, indipendentemente dal diverso impegno richiesto per l'opera di segretario.

Al fine di stabilire quindi un più equilibrato rapporto fra l'attività svolta dal segretario e quanto da lui percepito, il Consiglio ha deliberato che spetta ai segretari dei collegi arbitrali, a compenso dell'assistenza prestata fino al deposito del lodo e successive incombenze, un importo forfettario complessivo compreso tra € 2.500,00 e € 5.000,00, per gli arbitrati aventi sede in Roma, e tra € 2.800,00 ed € 5.600,00, per gli arbitrati aventi sede fuori dalla Capitale. Nel caso di conciliazione della controversia arbitrale, il compenso è ridotto della metà rispetto a quello che spetterebbe al segretario in caso di deposito del lodo.

Nell'ambito dei predetti limiti, la Camera arbitrale determina le spettanze, tenuto conto della complessità e del valore della controversia arbitrale, dell'attività svolta dal segretario nonché della cura prestata nella tenuta degli atti e del fascicolo. Nell'anno 2011 i compensi sono stati compresi tra 2.500,00 e 5.000,00 euro.

Negli arbitrati liberi, il compenso per il segretario, ove nominato (quasi sempre), varia notevolmente da collegio a collegio, con una incidenza a volte notevole sui costi dell'arbitrato. In mancanza di indici predeterminati, i compensi vengono fissati liberamente dai collegi, con punte che hanno toccato, per gli arbitrati di maggiore importo e per quanto a conoscenza della Camera arbitrale, valori pari a 32.000,00 euro (R.L. 126/11), 44.000,00 euro (R.L. 38/11) e 40.000,00 euro (R.L.39/11).

Tra i costi dell'arbitrato è da considerare poi la quota pagata per il deposito del lodo, pari all'1 per mille del valore della controversia.

Per gli arbitrati amministrati le somme versate a tale titolo nel 2011 sono state complessivamente, come già illustrato, pari a € 159.686,89. Negli arbitrati liberi la somma versata per il deposito è ammontata a € 2.268.269,85.

CAPITOLO VII

INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE

7.1 Società a partecipazione pubblica

Nell'anno 2010 l'Autorità aveva intrapreso un'attività di monitoraggio sulle società a partecipazione pubblica, anche non maggioritaria, finalizzata a verificare l'osservanza della normativa per l'affidamento dei contratti relativi alla realizzazione di lavori, ed all'acquisizione di beni e servizi.

Ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. 163/2006, comma 1) lettera c), infatti, le società con capitale pubblico, anche non maggioritario, che pur non essendo organismi di diritto pubblico hanno ad oggetto della loro attività la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, ivi incluse le società di cui agli artt. 113, 113-bis, 115 e 116 del D.lgs. n.267/2000, sono tenute al rispetto delle disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici richiamate dall'art 32 sopra citato.

Monitoraggio AVCP su società a partecipazione pubblica: rilevata la scarsa applicazione della normativa

I dati trasmessi all'Osservatorio nel 2010 dimostravano che più di 5.000 soggetti, pari al 68% su un totale di circa 7.300 società partecipate, disattendevano la normativa sugli appalti, ivi inclusi gli obblighi di comunicazione, con considerevole danno per il mercato, atteso che veniva stimata una quota di appalti sottratti alla concorrenza pari a 1,2 miliardi di euro.

Alla luce dei dati emersi, pertanto, nel corso dell'anno 2011 l'Autorità ha avviato un dialogo con i soggetti interessati al fine di chiarire la portata del disposto normativo, di rammentare alle società rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 32, comma 1, lettera c) del Codice la loro natura di stazioni appaltanti, e di sollecitare contestualmente la loro regolarizzazione con riferimento, sia agli obblighi di legge dettati dal D.lgs. 163/2006 e dalla Legge 136/2010 recante oneri relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari, sia al recupero delle informazioni riferite a tutti gli affidamenti effettuati a decorrere dal 1° febbraio 2007.

A seguito di un primo contatto da parte dell'Autorità, il 13,2% delle società interpellate ha provveduto alla regolarizzazione della propria posizione.

Per alcune società, invece, alla luce dei chiarimenti forniti in sede di istruttoria è stato possibile confermarne l'esclusione dagli obblighi di legge richiamati. Altre società, ancora, hanno dichiarato di non aver effettuato affidamenti nel periodo di riferimento.

Attualmente, pertanto, se alle società che hanno provveduto alla registrazione in anagrafe si aggiungono quelle per le quali è stata verificata la correttezza dell'esclusione dall'ambito di applicazione del Codice e quelle che hanno dichiarato di non effettuare affidamenti, le società che hanno regolarizzato la loro posizione rappresentano il 28,2% di tutte quelle interpellate.

Circa il 22,4% delle società contattate ha comunicato di operare esclusivamente in regime di libera concorrenza e di ritenersi per tale ragione escluse dall'applicazione del Codice. Gli elementi forniti, tuttavia, hanno destato dubbi sull'effettiva posizione delle società.

Su tali casi, pertanto, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, per verificare la correttezza dell'esclusione. Un approfondito esame, sia sulla struttura delle società sia sulla tipologia di attività svolta, ha già permesso di ricondurre gran parte di tali società a fattispecie ricadenti nell'applicazione del D.lgs. 163/2006.

L'attività svolta ha permesso di recuperare oltre 4.000 CIG evasi, relativi ad affidamenti superiori alla soglia di 40.000 euro, per un importo totale di 2,2 miliardi di Euro. A questi vanno aggiunti oltre 38.500 CIG richiesti ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari.

Va segnalato che i risultati dell'indagine sono in continua evoluzione, conseguentemente al processo di regolarizzazione da parte di quelle società che in un primo stadio dell'indagine si sono dichiarate escluse dagli obblighi di legge in materia di affidamenti pubblici e per le quali, invece, l'Autorità ha chiarito la riconducibilità alla natura di "Stazione Appaltante".

7.2 Clausole di salvaguardia per i prodotti originari da Paesi terzi negli appalti di forniture nei settori speciali

Il Codice dei contratti pubblici, relativamente alla selezione delle offerte

contenenti prodotti originari da Paesi terzi, presentate per l'aggiudicazione di appalti di forniture nei settori speciali, prevede l'adozione di specifici criteri. L'art. 234 infatti, al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di parità di trattamento e di libera concorrenza nelle gare di forniture attivate nei settori speciali, attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di respingere le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con cui la Comunità non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese della Comunità agli appalti di tali Paesi terzi. In particolare, la stazione appaltante può respingere un'offerta qualora la parte dei prodotti originari di Paesi terzi superi il 50% del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta (comma 2, art. 234).

Inoltre, salvo in presenza di situazioni antieconomiche - illustrate al comma 4 -, se due o più offerte si equivalgono in base ai criteri di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene preferita l'offerta che non può essere respinta a norma del comma 2; il valore delle offerte é considerato equivalente se la differenza di prezzo non supera il 3% (comma 3, art. 234).

Ne discende che le stazioni appaltanti, per rispettare il vincolo posto dal comma 3, sono tenute a richiedere nel bando che venga prodotta la documentazione comprovante la provenienza dei prodotti offerti, onde poter effettuare le opportune verifiche nei casi in cui i valori delle offerte si discostino tra loro per una percentuale non superiore al 3%, casi risultati peraltro piuttosto frequenti dai dati in possesso dell'Osservatorio.

Indagine dell'AVCP per verificare la corretta applicazione dell'art. 234 del Codice

Pertanto, al fine di valutare la corretta applicazione della norma in questione, l'Autorità ha effettuato una indagine per verificare l'effettiva applicazione della stessa da parte di dieci tra le principali stazioni appaltanti operanti nei settori speciali tramite la richiesta della documentazione comprovante le verifiche effettuate in tal senso per taluni contratti, preventivamente estrapolati dalla banca dati dell'Osservatorio, aventi ad oggetto la fornitura di beni di importo rilevante effettuata con 16 contratti di appalto.

Esiti del monitoraggio sulla corretta applicazione dell'art. 234 del Codice

Gli esiti del monitoraggio effettuato dall'Autorità sembrano mostrare che la disposizione contenuta nell'art. 234 volta a tutelare la produzione di beni all'interno dei paesi dell'Unione Europea nell'espletamento delle gare di forniture effettuate nei settori speciali sia sostanzialmente disattesa. Infatti soltanto una delle dieci stazioni appaltanti interpellate ha correttamente applicato il dettato normativo, mentre negli altri nove casi esaminati si sono riscontrate le seguenti fattispecie:

- la S.A. non ha previsto nel bando di gara la facoltà di respingere un'offerta qualora la parte dei prodotti originari di Paesi terzi in essa contenuti avesse superato il 50% del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta (comma 2, art. 234) con la conseguenza che non si è potuto, in sede di selezione delle offerte, accertare la provenienza dei prodotti;
- la S.A. non ha fornito alcuna informazione sull'espletamento della relativa verifica, circostanza che fa supporre che la verifica non sia stata effettuata; la S.A. ha dichiarato di non dare attuazione alle disposizioni normative contenute nell'art. 234 sui criteri da adottare per la selezione delle offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi.

La questione riveste carattere di particolare rilievo se si tiene conto degli elevati importi degli appalti stipulati nei settori speciali per le forniture di beni e del conseguente relativo impatto sul mercato dei contratti pubblici. Infatti, il valore complessivo dei contratti aventi ad oggetto forniture di beni nei settori speciali, nel periodo 2007 - 2011, ammonta ad oltre 31 miliardi di euro a fronte di 13.328 appalti, come si evince dalla seguente tabella:

Tab. 1 - Forniture di Beni nei Settori Speciali

Anno	Importo complessivo	Numero contratti
2007	4.099.227.647	1.718
2008	4.739.201.531	2.765
2009	6.949.239.734	2.849
2010	6.250.100.155	2.718
2011	9.049.527.086	3.278
Totale	**31.087.296.153**	**13.328**

7.3 Criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Il criterio di aggiudicazione mediante il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, richiede una valutazione discrezionale delle proposte di natura qualitativa. Detto criterio consente di valorizzare alcuni aspetti delle gare differenti dal prezzo a vantaggio di scelte premianti la qualità delle offerte. Ciò si traduce nell'attribuzione dei pesi ai diversi elementi di valutazione che richiede un'adeguata capacità della Stazione Appaltante nel tradurre le proprie esigenze in elementi numerici (pesi). La scelta dei criteri oggetto di valutazione da parte della S.A. può essere tecnicamente complessa; l'art.83, comma 4, del Codice ha previsto infatti la possibilità di nominare uno o più esperti, quando la stessa S.A. non sia in grado con la propria organizzazione di individuare detti criteri. In merito a ciò, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni con l'atto di determinazione n. 4/2009.

Esistono metodi scientifici in letteratura assai utili per l'individuazione dei pesi. La Stazione Appaltante ha poi la facoltà di valutare l'inserimento di eventuali soglie di sbarramento, così come previsto dall'art. 83, comma 2, del Codice escludendo dalla competizione i concorrenti che non raggiungono il valore soglia. Il nuovo Regolamento, per alcune fattispecie contrattuali, introduce poi una soglia di attenuazione del punteggio qualora la generica offerta superi la predetta soglia.

La soglia di sbarramento ha la funzione di escludere condizioni fortemente indesiderate dalla Stazione Appaltante; si tratta di una logica che nella cd. Analisi multi-criteri si concretizza nell'inserimento di relazioni di veto. Nelle situazioni in cui non sia possibile stabilire una ponderazione, l'art. 87 comma 5, del D.lgs. 163/2006 prevede che nel bando di gara siano elencati gli elementi di valutazione secondo un ordine decrescente dal quale sarà desunta la gerarchia delle offerte.

Metodi scientifici di individuazione dell'offerta migliore

I metodi indicati nel Regolamento per l'individuazione dell'offerta migliore con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono: il metodo aggregativo compensatore; il metodo AHP; il metodo Electre; il metodo Topsis e il metodo Evamix. Con riferimento a Servizi e Forniture, il nuovo

Regolamento prevede in aggiunta a quelli elencati un ulteriore metodo basato sull'utilizzo del punteggio assoluto (Allegato P del Regolamento).

Tra i metodi di calcolo per la valutazione delle offerte suggeriti dagli allegati G, I, P e M del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici sopra indicato è compreso il metodo "Analityc Hierachy Process (AHP)", che ben si presta ai fini della individuazione della migliore offerta e per l'attribuzione dei punteggi ai singoli elementi di valutazione di natura qualitativa delle offerte presentate (determinazione 4/2009).

Il nuovo Regolamento, DPR 207/2010, disciplina allo stesso modo i metodi per lavori, servizi e forniture con l'unica eccezione dei servizi per i quali stabilisce anche un metodo per l'attribuzione assoluta del punteggio.

7.3.1. Formule per l'attribuzione del punteggio degli elementi di natura quantitativa

L'analisi multicriteri può essere condotta attraverso un ampio ventaglio di tecniche in modo da affrontare, sia gli aspetti legati alle valutazioni di tipo qualitativo, sia quelli legati agli aspetti di tipo quantitativo. I metodi possono essere compensatori, parzialmente compensatori e non compensatori.

Analisi multicriteri

Alla prima famiglia appartiene il metodo aggregativo compensatore o della sommatoria pesata che consiste nell'attribuzione di punteggi parziali compresi tra un minimo e un massimo predeterminati a ciascuno degli elementi che compongono le offerte, dai quali poi si ottiene, per somma, il punteggio complessivo. Per le variabili quantitative il Regolamento fissa specifiche formule, rendendo così completamente automatica la determinazione del punteggio parziale corrispondente. Per le variabili qualitative invece il Regolamento suggerisce 5 algoritmi per la determinazione dei punteggi da parte della commissione aggiudicatrice, tre dei quali basati sul metodo del confronto a coppie , D.P.R. 207/10, (allegato G, P ed I).

Metodo aggregativo - compensatore

Il metodo aggregativo-compensatore, già indicato nel precedente regolamento, si è imposto per la sua semplicità rispetto agli altri sebbene

presenti alcune limitazioni e dal punto di vista scientifico risulti il meno consistente.

Tale metodo ricade nel più generale campo dell'analisi multicriteri, ossia di tecniche decisionali che forniscono risposte a problemi di scelta tra soluzioni alternative, con riferimento a una vasta gamma di ambiti (ingegneria, architettura, urbanistica, ecc.) .

Nessuna metodologia può realmente tramutare in oggettivo ciò che è soggettivo, e nemmeno la complessità dei metodi indicati nella normativa può neutralizzare la sostanziale discrezionalità della scelta.

In ogni caso, la funzione di utilità (cioè ciascun metodo di graduazione delle offerte) può essere espressa come una funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere, dei criteri da seguire e delle possibili alternative.

Il metodo aggregativo compensatore consiste in una funzione di utilità di tipo additivo in cui ogni offerta viene scomposta nei diversi elementi che la rappresentano. Gli elementi possono essere, come si è più volte detto, di tipo qualitativo e di tipo quantitativo. Ciascun elemento che costituisce la singola offerta è rappresentato dal prodotto tra il punteggio attribuito all'elemento ed il suo peso.

Il confronto a coppie per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte.

Gli allegati al D.P.R. 207/2010 prevedono, per l'applicazione del metodo aggregativo compensatore, la determinazione del coefficiente all'elemento $i_{\text{-simo}}$, V_i. Supponendo che l'elemento da valutare sia il prezzo, la determinazione di detto coefficiente si ottiene mediante la seguente formula:

$$V_i = R_i / R_{max} \qquad (1)$$

Con:

V_i = Coefficiente dell'offerta $i_{\text{-esima}}$ $0 \leq V_i \leq 1$

R_i = Ribasso relativo all'offerta $i_{\text{-esima}}$

R_{max} = Ribasso massimo tra tutte le offerte presentate

La formula suesposta è di tipo interdipendente in quanto il coefficiente da attribuire a ciascun concorrente è dipendente dal ribasso massimo offerto in sede di gara. Esistono formule indipendenti che seppure hanno dei pregi, tra cui quello di orientare l'offerta su alcuni elementi piuttosto che su altri, non sono tra quelle citate dal legislatore per l'applicazione del metodo aggregativo compensatore.

Un esempio numerico relativo a tre possibili gare chiarisce il funzionamento del calcolo del coefficiente e dell'attribuzione del relativo punteggio (coefficiente*peso attribuito all'elemento i_{esimo}). L'esempio evidenzia pure una difficoltà della formula legata al fatto che ad uno stesso ribasso percentuale offerto in gare diverse può essere attribuito un coefficiente molto diverso a seconda del ribasso massimo offerto. D'altro canto a fronte di piccole differenze nel ribasso offerto si evidenzia una forte variazione del punteggio assegnato.

$Punteggio_i = V_i * 30$.

Tabella 2

Gara 1				Gara 2				Gara 3			
Offerente	Ribasso	Vi=Ri/Rmax	Punteggio	Offerente	Ribasso	Vi=Ri/Rmax	Punteggio	Offerente	Ribasso	Vi=Ri/Rmax	Punteggio
1	0,00%	0,00	0	1	0,00%	0,00	0	1	0,00%	0	0
2	0,5%	0,33	10	2	0,5%	0,04	1,25	2	0,5%	0,02	0,714
3	1%	0,50	15	3	11,25%	0,94	28,125	3	20,25%	0,96	28,929
4	1,00%	0,67	20	4	11,50%	0,96	28,75	4	20,50%	0,98	29,286
5	1,50%	1,00	30	5	12%	1,00	30	5	21%	1,00	30,000

Dalla tabella si vede come un ribasso dello 0,5%, presente in tutte e tre le gare, produca effetti diversi in termini di calcolo del coefficiente e del relativo punteggio. Mentre nella gara 1 il coefficiente dell'offerta 2 è pari a 0,33 nella gara 3 lo stesso ribasso produce un coefficiente solo di 0,02.

Come evidenziato nella tabella sopraindicata, è possibile il calcolo dei coefficienti considerando un valore soglia. Per quanto riguarda il prezzo il valore soglia è rappresentato dalla media dei diversi ribassi offerti al di sopra del quale si ottiene un abbattimento dell'incremento del punteggio. Il

Regolamento stabilisce che il punteggio corrispondente al valore soglia in proporzione al punteggio massimo, pari a 1, assuma i valori di 0,8 o 0,85 o ancora di 0,9.

Assumendo un valore di 0,9, la formula per la determinazione dei coefficienti è del seguente tipo:

$$\left.\begin{aligned} V_i &= 0{,}9 * \frac{R_i}{R_{soglia}} \quad \text{per } R_i \leq R_{soglia} \\ V_i &= 0{,}9 + (1 - 0{,}9) * \frac{R_i - R_{soglia}}{R_{max} - R_{soglia}} \quad \text{per } R_i > R_{soglia} \end{aligned}\right\} \quad (2)$$

La formula così congegnata attribuisce, rispetto alla formula Vi=Ri/Rmax, punteggi più elevati, raggiungendo l'80%, o l'85% o il 90% del peso in corrispondenza del valore soglia (media delle offerte). I coefficienti estremi (0 e 1) producono lo stesso punteggio della formula (1).

La finalità dell'utilizzo del valore soglia è un modo per disincentivare metodi di ribasso troppo aggressivi.

7.3.2 Metodo di calcolo dei coefficienti degli elementi qualitativi delle offerte

Tra i metodi indicati dagli allegati G- P e M del Regolamento occorre individuare o assegnare i coefficienti di natura qualitativa da attribuire a ciascun elemento di valutazione per ciascun offerente. Gli allegati al regolamento suggeriscono cinque metodi di seguito riportati ed in seguito analizzati:

Metodo di calcolo dei coefficienti degli elementi qualitativi dell'offerta

1. *la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie",;*
2. *la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo le linee guida sottoriportate;*
3. *la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie;*
4. *la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;*

5. *un diverso metodo di determinazione dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, previsto dal bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito.*

Per una agevole comprensione dei suddetti metodi può essere utile la consultazione del quaderno allegato alla determinazione n. 7 del 2011 in cui sono illustrati esempi pratici di applicazione .

L'utilizzo dei metodi per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa richiede la scelta di una funzione obiettivo, tra quelle stabilite dal regolamento: l'aggregativo compensatore, l'Electre, il metodo AHP, il metodo Evamix e Topsis.

Nel citato quaderno allegato alla determinazione n.7/2011 sono illustrate le modalità per l'applicazione pratica di queste funzioni obiettivo ed in quella sede ne vengono messe in luce le peculiarità oltre alle criticità.

Con riferimento al metodo aggregativo compensatore, occorre rilevare che, anche se è il metodo più semplice da applicare (e per questo risulta il più utilizzato dalle stazioni appaltanti) esso presenta delle criticità per gli appalti caratterizzati da ribassi di aggiudicazione molto contenuti quali, ad esempio, quelli per l'aggiudicazione dei contratti dei servizi di pulizia in cui vi è un forte contenuto di manodopera. Questo metodo, infatti, a parità di altre condizioni fornisce risultati molto differenti a fronte di uguali scarti nelle offerte.

Metodo Electre

Il metodo Electre invece ha il pregio di essere indipendente dalla scala di riferimento dei valori oggetto di valutazione ed è, quindi, esente dalle problematiche evidenziate con l'utilizzo del metodo aggregativo compensatore. Questo metodo si presta molto bene ad essere utilizzato per quegli appalti caratterizzati da valori degli elementi da valutare prossimi allo zero (appalti caratterizzati da una forte incidenza di manodopera).

Nel quaderno si è ampiamente dimostrato che lo stesso metodo risolve anche la criticità che si vuole superare con il metodo basato sull'utilizzo del punteggio assoluto relativamente alla presentazione di offerte di "*disturbo*" poiché basato su concetti di dominanza, elimina dal calcolo le offerte dominate.

Metodo Topsis

Il metodo Topsis pur essendo stato elaborato per l'utilizzo alternativo al metodo Electre, presenta le stesse criticità del metodo aggregativo

compensatore in presenza di offerte con ribasso molto contenuto (prossime allo zero). Tale problematica può essere superata come si dimostra nel quaderno, senza l'adimensionalizzazione dei coefficienti di partenza.

Infine, per quanto riguarda i metodi basati sull'utilizzo del punteggio assoluto, pur essendo previsto dall'allegato P al Regolamento lo stesso allegato non fornisce ulteriori indicazioni sulle modalità operative per la sua applicazione anche se sembra riferirsi alla prassi fortemente impiegata in passato con riferimento agli appalti di servizi e forniture (soprattutto informatiche) di utilizzare, per gli elementi diversi dal prezzo, punteggi tabellari da sommare, senza alcun confronto tra le diverse offerte, al punteggio ottenuto da ciascun concorrente mediante formule tipiche del metodo aggregativo compensatore.

Si osserva preliminarmente che l'utilizzo delle formule per l'attribuzione assoluta del punteggio è possibile soltanto per gli elementi quantitativi in quanto per quelli qualitativi l'attribuzione del punteggio richiede necessariamente una comparazione tra le diverse offerte da parte della commissione di gara.

Alcuni operatori del settore sostengono che la norma consenta di utilizzare, per l'attribuzione di tutti i punteggi, anche formule non interdipendenti. Si sostiene che l'utilizzo dei metodi basati sul punteggio assoluto sia da preferire in quanto, rispetto alle formule interdipendenti, evita le criticità prima rilevate con il metodo aggregativo compensatore evitando anche che i punteggi assegnati alle diverse offerte possano essere notevolmente influenzati da offerte con scarsa probabilità di risultare aggiudicatarie della gara.

L'utilizzo di metodi basati sul punteggio assoluto porta inevitabilmente le imprese a formulare offerte incongrue se fortemente interessate all'aggiudicazione. In queste circostanze, infatti, ciascun elemento dell'offerta verrebbe formulato con l'intento di ottenere il valore di ponderazione (massimo punteggio) per avere la certezza dell'aggiudicazione. La formulazione potrebbe essere utilizzata anche con finalità opposte: l'impresa non in grado di giustificare la congruità dell'offerta presenta un ribasso in modo tale da non raggiungere i 4/5 del

peso attribuito al prezzo evitando in questo modo la complessa e rischiosa (per l'impresa) procedura di verifica delle offerte anomale.

7.3.3 Le criticità nell'applicazione dei metodi: individuazione delle offerte anomale

I metodi diversi dall'aggregativo compensatore non si prestano in maniera semplice all'individuazione delle offerte potenzialmente anomale, come indicato nella Determinazione n. 7/2011 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, non essendo basati sull'attribuzione di punteggi per gli elementi di valutazione.

Le disposizioni sulla verifica dell'anomalia sembrerebbero uno di quei casi nei quali il legislatore del Codice fa riferimento al solo metodo aggregativo compensatore. Per ovviare a questo inconveniente, la Stazione Appaltante potrebbe inserire nel bando di gara la previsione di cui all'art 86, comma 3 del Codice dei contratti, secondo la quale è possibile valutare la congruità di ogni offerta che appaia anormalmente bassa in base ad elementi specifici.

Verranno quindi di seguito analizzate le criticità nella individuazione delle offerte potenzialmente anomale con i metodi aggregativo compensatore con l'utilizzo del valore soglia, Electre e Topsis. Per ciascuno di questi metodi verranno indicate le possibili soluzioni tenendo conto della previsione dell'art. 86 comma 3 del Codice dei contratti sopra richiamato.

Criteri per individuare le offerte potenzialmente anomale

La previsione dei criteri per l'individuazione delle offerte potenzialmente anomale nel bando di gara consente alla commissione giudicatrice di disporre di semplici meccanismi che semplificano fortemente una delle attività connesse alla fase di gara. In ogni caso, la Stazione Appaltante ha sempre la possibilità di considerare anomale quelle offerte in base ad ulteriori specifici elementi, sempre ai sensi dell'art. 86, comma 3 del codice.

Si precisa che l'individuazione delle offerte potenzialmente anomale non esaurisce l'attività relativa all'aggiudicazione poiché occorre successivamente effettuare le verifiche di congruità sulla base della procedura indicata dagli artt. 87 e 88 del codice, prima di dichiarare le offerte anormalmente basse ed escluderle dalla gara, secondo le indicazioni di cui all'art. 88, comma 7. La procedura di verifica della congruità delle

offerte delineata dagli artt. 87 e 88 è lunga e complessa e risulta di non facile espletamento, sia per quanto riguarda l'accertamento della congruità (caratterizzazione dei procedimenti costruttivi innovativi, identificazione delle condizioni di mercato favorevoli, ecc.), sia per quanto concerne il contraddittorio con l'impresa, ragion per cui è estremamente importante sviluppare metodi semplici di individuazione delle offerte potenzialmente anomale, ma nello stesso tempo affidabili, per non innescare inutilmente il complicato procedimento di verifica.

Ulteriore problematica attiene all'individuazione delle offerte potenzialmente anomale per l'aggiudicazione dei contratti relativi a servizi e forniture e per gli affidamenti dei servizi professionali. Il Regolamento attuativo del Codice ha previsto, in questi casi, la possibilità di stabilire un valore soglia per l'attribuzione del punteggio relativo al prezzo con riferimento all'utilizzo del metodo aggregativo compensatore, e ciò al fine di indurre gli operatori economici a non formulare ribassi elevati. Tuttavia, poiché l'utilizzo del valore soglia determina un sensibile incremento del punteggio economico, soprattutto per quelle offerte che si collocano nella fascia dei ribassi in prossimità della media (vicino o al di sotto), l'individuazione delle offerte potenzialmente anomale può essere falsata.

Per effetto dell'innalzamento del punteggio delle offerte con ribasso vicino al valore soglia, alcune offerte potrebbero risultare anormalmente basse, offerte che non risulterebbero tali se il relativo punteggio non fosse stato oggetto di incremento, innescando da parte della Stazione Appaltante la verifica della congruità delle offerte.

Il seguente esempio chiarisce quanto appena affermato. Si supponga una gara con i ribassi riportati nella seconda colonna della tabella sottostante. Si supponga, inoltre, che la Stazione Appaltante abbia scelto come parametro X il valore 0,8. I coefficienti di ciascuna offerta sono riportati nella terza colonna della tabella. Le offerte dalla quinta in poi potrebbero risultare anomale se anche il punteggio ottenuto dalle stesse offerte per i rimanenti elementi di valutazione superasse l'80% della somma dei pesi stabiliti nel bando di gara. Si osserva che in assenza del valore soglia le offerte n. 5 e n. 6 non risulterebbero anomale (quarta colonna della tabella).

Tabella 3

Offerta	Ribasso	Coefficiente se X=0,8	Coefficiente senza valore soglia
N.1	9	0,402797203	0,333333333
N.2	14	0,626573427	0,518518519
N.3	15	0,671328671	0,555555556
N.4	16	0,716083916	0,592592593
N.5	18	0,802739726	0,666666667
N.6	20	0,846575342	0,740740741
N.7	24	0,934246575	0,888888889
N.8	27	1	1
Media	17,875		

Al fine di evitare di considerare anomale le offerte n. 5 e n. 6, nel caso in cui risultassero le offerte economicamente più vantaggiose, dovrebbero essere sviluppate ulteriori indagini di tipo statistico, secondo la previsione dell'art 86, comma 3 del Codice dei Contratti, in base al quale è possibile valutare la congruità di ogni offerta che appaia anormalmente bassa in base ad elementi specifici.

Un semplice metodo potrebbe essere quello di calcolare il limite come somma dello scarto quadratico medio dei ribassi delle offerte e il valore medio (frattile al 66%). Se i valori delle offerte in questione risultano inferiori a tale limite, le stesse non devono essere considerate anomale. Lo scarto quadratico medio dei ribassi dell'esempio in questione risulta 5,743 ed il valore limite pari a 23,62 (17,875 +5,473). Poiché i ribassi delle offerte n.5 e n.6 sono inferiori a tale limite, le stesse non devono essere considerate anomale.

L'intento del legislatore di scoraggiare i ribassi elevati negli appalti potrebbe essere penalizzante per alcuni offerenti, infatti si consideri una gara con le seguenti offerte economiche (ribassi) riportate in tabella:

Tabella 4

Offerta	Ribasso	Coefficiente se X=0,8	Coefficiente senza valore soglia
1	15	0,774693351	0,9375
2	15,1	0,779857973	0,94375
3	15,2	0,785022595	0,95
4	15,3	0,790187218	0,95625

segue Tabella 4

Offerta	Ribasso	Coefficiente se X=0,8	Coefficiente senza valore soglia
5	15,4	0,79535184	0,9625
6	15,5	0,803921569	0,96875
7	15,7	0,882352941	0,98125
8	15,8	0,921568627	0,9875
9	15,9	0,960784314	0,99375
10	16	1	1
Media	15,49		

Come si può vedere nell'esempio su riportato, tutte le offerte, tranne quelle con ribasso massimo, ottengono dei punteggi molto al di sotto di quelli che avrebbero ottenuto senza l'introduzione del valore soglia (X=0,80).

I coefficienti ottenuti dai primi 5 offerenti non risulterebbero infatti anomali per effetto dell'introduzione della soglia nel caso in cui anche gli altri punteggi di valutazione, per gli stessi offrenti, dovessero superare i 4/5 dei rimanenti punteggi posti a base di gara. La verifica dell'anomalia in questo caso andrebbe condotta in maniera analoga all'esempio precedente.

Con riferimento, invece, al metodo Topsis, come già detto, questo non essendo basato sull'attribuzione di punteggi agli elementi di valutazione delle offerte, pone la questione dell'inapplicabilità dell'art. 86, comma 2, del Codice dei Contratti Pubblici. Infatti, secondo questo metodo, l'offerta migliore è quella che più si avvicina (distanza euclidea) all'offerta ideale (offerta costituita considerando gli elementi migliori di tutte le offerte), ma a detta offerta non è attribuito un punteggio numerico nel senso stabilito dal citato articolo 86 comma 2 del Codice.

L'individuazione delle offerte anomale, pertanto, dovrebbe essere condotta sviluppando indagini di tipo geometrico, essendo il metodo basato su concetti di geometria euclidea in base ad elementi specifici, valorizzando a tal fine il disposto dell'art. 86, comma 3 del Codice dei contratti Pubblici.

Un semplice procedimento potrebbe essere quello di calcolare la distanza (segmento) tra la soluzione ideale migliore e la soluzione ideale peggiore e rapportare la distanza dell'offerta economicamente più vantaggiosa dalla soluzione ideale migliore a questo segmento. Se detto rapporto risulta

inferiore al 20%[1], l'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere ritenuta anomala, rendendosi necessario effettuare la verifica di congruità. L'esempio riportato nelle tabelle sottostanti chiarisce la soluzione prospettata.

Tabella 5

Elemento di valutazione	Ribasso	Minore durata (gg)	Qualità
Offerta 1	10	51	61
Offerta 2	11	49	59
Offerta 3	8,75	34	49
Offerta 4	8,5	59	58
Radice quadrata della somma dei quadrati delle Offerte (Coefficiente di adimensionalizzazione)	19,23050961	98,17840903	113,872736
Pesi attribuiti	40	20	40

Tabella 6

Offerte	Coordinate geometriche prezzo[2]	Coordinate geometriche minore durata	Coordinate geometriche qualità	Distanza dalla soluzione ideale migliore	Distanza dalla soluzione ideale peggiore	Coefficiente di vicinanza dalla soluzione ideale migliore[3]
Offerta 1	20,80028081	10,38924963	21,4274293	2,642421992	6,284567521	0,703996293
Offerta 2	22,88030889	9,981828079	20,72489064	2,154847709	6,979743024	0,764100246
Offerta 3	18,2002457	6,926166422	17,21219731	8,099843986	0,52000702	0,060326683
Offerta 4	17,68023868	12,01893585	20,37362131	5,305774345	5,994239078	0,530463005
Offerta Ideale Migliore	22,88030889	12,01893585	21,4274293			
Offerta Ideale Peggiore	17,68023868	6,926166422	17,21219731			
Distanza tra soluzione ideale migliore e quella ideale peggiore	8,411017258					

L'offerta economicamente più vantaggiosa è la numero 2 in quanto è la più vicina alla migliore soluzione ideale (coefficiente di vicinanza 0,764100246). La distanza euclidea della soluzione ideale migliore da quella peggiore è 8,411017 mentre la distanza dell'offerta economicamente più vantaggiosa

[1] La percentuale indicata nel testo si ricava sempre dal disposto dell'art. 86, comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici essendo, infatti, corrispondente a 4/5 con riferimento ai punti massimi previsti dal bando di gara.

[2] I valori delle coordinate geometriche relative a prezzo, durata, qualità per singola offerta, indicate in tabella, si ricavano dividendo il valore della variabile (prezzo, durata, qualità) per il coefficiente per l'adimensionalizzazione e moltiplicando il risultato per il peso attribuito alla variabile. Ad esempio, per l'Offerta 1 la coordinata geometrica del ribasso (prezzo) si ricava con la seguente operazione: (10: 19,23050961) x 40 = 20,800.

[3] Il coefficiente è calcolato secondo il procedimento che segue. Ad esempio per l'Offerta 1: 1-[2,642421992/(2,642421992+6,284567521)].

dalla soluzione ideale migliore è 2,154847709. Il rapporto percentuale tra queste due distanze è 25,61%.

Risultando detta percentuale superiore al 20% l'offerta in questione non dovrebbe essere ritenuta anomala.

Anche il metodo Electre, non essendo basato sull'attribuzione di punteggi agli elementi di valutazione delle offerte, presenta la stessa problematicità del metodo Topsis e pone la questione dell'inapplicabilità dell'art. 86, comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici. Infatti, secondo il metodo Electre, l'offerta migliore è quella che domina tutte le altre offerte e a detta offerta non è attribuito un punteggio numerico nel senso stabilito dal citato articolo 86 comma 2 del Codice, in quanto il punteggio finale delle offerte è la somma degli indicatori unici di dominanza. Inoltre, a differenza del metodo Topsis, non è possibile effettuare una rappresentazione geometrica di questi indicatori.

L'individuazione delle offerte anomale potrebbe pertanto essere condotta sulla base dell'indice di concordanza dell'offerta economicamente più vantaggiosa fornito dalle seguenti formule:

$c_{ij} = \Sigma^{n}_{k=1} (f_{kij} / s_k) * p_k$ (indice di concordanza) con $i \neq j$

essendo:

f_{kij} = $a_{ki} - a_{kj}$ per $a_{ki} > a_{kj}$ nonché $i \neq j$, e

a_{ki} = *il valore della prestazione dell'offerta i con riferimento all'elemento di valutazione k;*

a_{kj} = *il valore della prestazione dell'offerta j con riferimento all'elemento di valutazione k;*

s_k = *il massimo scarto dell'intera gamma di valori con riferimento all'elemento di valutazione k;*

p_k = *il peso attribuito all'elemento di valutazione k;*

N = *il numero degli elementi di valutazione k;*

Il prodotto $(f_{kij} / s_k) * p_k$ per il calcolo dell'indice di concordanza ha una stretta relazione con il punteggio assegnato all'offerta con il metodo aggregativo compensatore. Infatti, con riferimento a ciascun offerente *i*, sommando per tutti gli elementi di valutazione il valore più grande del

predetto prodotto, al variare di *j* si ottiene un punteggio tra 0 e 100. Pertanto, sulla base del prodotto relativo al prezzo e della somma dei prodotti relativi ai rimanenti elementi di valutazione, si può procedere ad individuare le offerte anomale così come previsto dall'art. 86, comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici (prodotto $(f_{prezzoij} / s_{prezzo}) * p_{prezzo}$ superiore ai 4/5 del peso relativo al prezzo e la somma dei rimanenti prodotti superiori ai 4/5 della somma dei rimanenti pesi).

I seguenti esempi mostrano il metodo proposto.

Si supponga di avere le offerte riportate nella tabella sottostante

Tabella 7

Offerente	Ribasso %	Qualità	Minore durata gg	Merito Tecnico
N. 1	12.5	30	75	7
N. 2	13.4	25	75	8
N. 3	12.7	30	60	9
N. 4	22.4	30	75	7
N. 5	10.8	30	75	8
N. 6	15.1	40	70	4
Pesi	40	20	20	20

Il metodo Electre fornisce i seguenti punteggi (per l'offerta 1 non è stato riportato il punteggio in quanto è completamente dominata dall'offerta 4):

PUNTEGGIO OFFERTA(2)= 4,42866269507523
PUNTEGGIO OFFERTA(3)= 1,72552948320146
PUNTEGGIO OFFERTA(4)= 29,3942528735632
PUNTEGGIO OFFERTA(5)= 3,54391253937472
PUNTEGGIO OFFERTA(6)= 4,43463620914796

Per la migliore offerta (n. 4) i valori più elevati dei prodotti $(f_{kij} / s_k) * p_k$ sono i seguenti:

$(f_{prezzo45} / s_{prezzo}) * p_{prezzo} = 40$
$(f_{qualità42} / s_{qualità}) * p_{qualità} = 6,67$
$(f_{durata43} / s_{durata}) * p_{durata} = 20$
$(f_{merito46} / s_{merito}) * p_{merito} = 12$

Il prodotto relativo al prezzo supera i 4/5 del corrispondente peso ma la somma dei rimanenti prodotti (38,67) non supera i 4/5 della somma dei corrispondenti pesi (48). Pertanto l'offerta migliore non risulta anomala.

Se invece viene migliorata la performance dell'offerta 4 con un ulteriore incremento della qualità (39 anziché 30) la stessa risulta anomala come si vede dai risultati numerici sotto riportati.

Tabella 8

Offerente	Ribasso %	Qualità	Minore durata gg	Merito Tecnico
N. 1	12.5	30	75	7
N. 2	13.4	25	75	8
N. 3	12.7	30	60	9
N. 4	22.4	39	75	7
N. 5	10.8	30	75	8
N. 6	15.1	40	70	4
Pesi	40	20	20	20

PUNTEGGIO OFFERTA(2)= 4,40304617017732
PUNTEGGIO OFFERTA(3)= 1,69808599429973
PUNTEGGIO OFFERTA(4)= 66,4856321839081
PUNTEGGIO OFFERTA(5)= 3,5208356162978
PUNTEGGIO OFFERTA(6)= 4,16090783998173

$(f_{prezzo45} / s_{prezzo}) * p_{prezzo} = 40$
$(f_{qualità42} / s_{qualità}) * p_{qualità} = 18,67$
$(f_{durata43} / s_{durata}) * p_{durata} = 20$
$(f_{merito46} / s_{merito}) * p_{merito} = 12$

7.4 Esiti del monitoraggio su alcune opere che presentano ritardi di esecuzione e nuove previsioni normative

L'Autorità ha avviato, sin dall'anno 2003, un'attività di monitoraggio dello stato di attuazione delle cosiddette "Opere incompiute" esistenti in Italia che, in considerazione sia delle cospicue risorse finanziarie investite per la loro realizzazione sia del loro notevole impatto ambientale, rivestono un carattere di particolare interesse economico, sociale, politico ed istituzionale, soprattutto nel periodo di crisi economica e di grandi mutamenti che il Paese oggi sta vivendo.

Prima di esporre gli esiti di questa attività, è opportuno precisare e sottolineare che l'importanza del lavoro svolto dall'Autorità attraverso il monitoraggio puntuale ed approfondito delle opere incompiute, connesso ovviamente alla rilevanza che tali opere rivestono in tutto il territorio nazionale, è stato recentemente suffragato, anche dal punto di vista

normativo, dall'introduzione della previsione contenuta nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

L'art. 44 bis del citato decreto, infatti, istituisce l'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute provvedendo preliminarmente a definire l'"opera pubblica incompiuta" come quell'opera che non è stata completata per: mancanza di fondi, cause tecniche, sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge, fallimento dell'impresa appaltatrice o mancato interesse al completamento da parte del gestore. Il decreto ha inoltre previsto che è in ogni caso da considerarsi incompiuta l'opera non rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo, e che non risulta fruibile dalla collettività.

L'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute è istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche. Pertanto, la redazione dell'elenco-anagrafe è eseguita contestualmente alla redazione degli elenchi-anagrafe su base regionale, all'interno dei quali le opere pubbliche incompiute sono inserite sulla base di determinati criteri di adattabilità ai fini del loro riutilizzo, nonché di criteri che indichino le ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera.

L'articolo 44 bis prevede inoltre che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisca, con proprio regolamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 201/2011, le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe, nonché le modalità di formazione della graduatoria e dei criteri in base ai quali le opere pubbliche incompiute vengono iscritte nell'elenco-anagrafe, tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento.

Alla luce delle disposizioni normative appena esposte, risulta particolarmente attuale ed efficace l'indagine svolta dall'Autorità che, nel

tempo, ha monitorato l'andamento dei lavori relativi alla costruzione di dighe, ospedali e di opere che, indipendentemente dalla loro natura, comportano un impegno finanziario superiore a 15 milioni di euro ed i cui lavori, sulla base delle informazioni estratte dalla Banca dati dell'Osservatorio, risultano sospesi o comunque non ultimati.

7.4.1 Dighe

Dighe incompiute

Dal monitoraggio effettuato è emerso che, per quanto riguarda lo stato dei lavori di 9 delle 22 dighe esaminate, si è in presenza di forti criticità sia relativamente ai tempi di realizzazione eccessivamente lunghi, sia per l'insorgere di numerosi contenziosi, talvolta causati anche dalla presenza di una molteplicità di soggetti che, a titolo diverso e per vari motivi, sono intervenuti nei procedimenti.

Il caso della diga Abate Alonia

Con riferimento ai lunghi tempi occorsi per la definitiva conclusione dei lavori, emblematico è il caso della **Diga di Abate Alonia** (Basilicata) che, realizzata tra gli anni 1953 e 1957 ed entrata in funzione nei primi anni '60, tuttora risulta priva di invaso a causa del manifestarsi, nel 1986, di una lesione trasversale al coronamento e negli anni successivi di lesioni longitudinali lungo tutto il coronamento. Conseguentemente furono progettati lavori di adeguamento e di ripristino funzionale della diga, cominciati nel 1998 e conclusisi nel 2001. Ma nel 2002, avviato il ciclo degli invasi sperimentali con quota di invaso limitata, si presentavano ulteriori lesioni longitudinali su parte del coronamento, in seguito estese per quasi tutta la lunghezza della Diga e tuttora esistenti. La Diga fu pertanto ritenuta non collaudabile ai sensi dell'art 14 del Regolamento Dighe (D.P.R. n. 1363 del 1959) e nel 2005 il Registro Italiano Dighe (RID) impose al Consorzio gestore l'apertura perenne degli scarichi. Nel 2008, il RID, rendendo l'invaso nuovamente esercibile, ne ha tuttavia abbassato la soglia di sfioro per motivi di pubblica incolumità. Comunque, nonostante già nel 1998 fossero stati progettati i lavori per la rimozione dei sedimenti depositatisi al fondo diga, le procedure di gara per il relativo appalto sono state avviate solo nel 2011. La diga risulta quindi priva di invaso, sia pure parziale, e ancora oggi, per mancanza di fondi da parte del Consorzio di

Bonifica Vulture - Alto Bradano, non è stato concluso lo studio sulle cause del fenomeno fessurativo a coronamento.

Il caso della diga Fossatella

Un *iter* meno lungo ma comunque oneroso ha caratterizzato la costruzione della **Diga Fossatella** nel Comune di Macchia D'Isernia (Molise). Il progetto esecutivo dei lavori, suddivisi in tre lotti, pur essendo stato redatto nel 1987 ed approvato nel 1988 dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ha visto la conclusione dei lavori solo nel dicembre 2002 relativamente al primo lotto (i lavori erano stati consegnati nel dicembre 1992), nell'aprile 2005 per il secondo lotto (con consegna dei lavori avvenuta nel luglio 2002) e nel novembre 2011 per il terzo lotto (per il quale i lavori erano stati consegnati nel luglio 2009). I lavori sono terminati nel dicembre 2011.

Il caso della diga Monte Nieddu

Il progetto preliminare della **Diga Monte Nieddu** (Sardegna) è stato approvato nel 1970 e solo nel 1988 il Consiglio dei Lavori Pubblici ha approvato il progetto esecutivo. Nel 1996 l'opera è stata finanziata e nel 1997, a distanza di ben 27 anni dall'approvazione del progetto preliminare, i lavori sono stati aggiudicati ad una Associazione Temporanea d'Impresa. La realizzazione dell'opera avrebbe dovuto concludersi in 4 anni ma, a causa dell'insorgere di un contenzioso con l'ATI aggiudicataria, nel dicembre 2001 i lavori sono stati sospesi. Nel 2002 il Commissario Governativo per l'Emergenza Idrica in Sardegna ha destinato quasi 28 milioni di euro per la parziale copertura delle spese necessarie al completamento dell'opera e per la risoluzione della controversia con l'ATI, sollecitando la composizione stragiudiziale del contenzioso. Nel 2004 è stata approvata una perizia di variante e nello stesso anno il CIPE ha finanziato l'opera per ulteriori 52 milioni di euro. Nel 2007 il Collegio Arbitrale, nel frattempo costituitosi, ha definito la controversia. Nel 2008 sono state avviate le procedure per il riaffidamento dei lavori, nel 2009 la Regione Sardegna ha integrato il finanziamento con ulteriori 3 milioni di euro destinati al ripristino dell'opera, danneggiata a seguito dell'alluvione dell'ottobre 2008. Nel 2010, l'Unità Tecnica Regionale ha approvato l'aggiornamento economico del progetto di completamento delle opere.

Il caso della diga Rio Pagghiolu

I lavori relativi alla **Diga sul Rio Pagghiolu** in località Monti di Deu (Sardegna) sono ultimati per ciò che concerne lo sbarramento ma per il completamento dell'intervento occorre realizzare alcuni lavori accessori, peraltro prescritti dall'Ufficio Tecnico regionale per le dighe, finalizzati al collaudo dell'opera e per i quali il Consorzio di Tempio Pausania ha ottenuto anche la copertura finanziaria. Non è stato possibile avviare tali lavori di completamento in quanto l'opera è stata erroneamente inserita nel sistema "multisettoriale" del bacino del Liscia con decreto del Presidente della Giunta Regionale e, di conseguenza, consegnata all'Ente Acque della Sardegna (E.N.A.S.) che gestisce il sistema idrico multisettoriale regionale. Il citato Consorzio invece, ritenendo che l'opera rivestisse la caratteristica di bacino "monosettoriale" ad uso industriale e che non fosse quindi assoggettabile alla normativa regionale relativa alla gestione delle opere idriche multisettoriali, ha provveduto a richiedere al Presidente della Regione Sardegna una modifica del Decreto Regionale al fine di rientrare nella piena disponibilità del cantiere ed effettuare la programmazione dei lavori di completamento. La Diga, in quanto non ultimata, non è stata ancora collaudata. Pur tuttavia, il Consorzio è in possesso dell'autorizzazione provvisoria al massimo invaso e lo sbarramento si trova ormai da oltre due anni in tale regime. Al riguardo, va precisato che l'art. 13 del DPR n. 1363/1959 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza di grandi dighe" consente il rilascio dell'autorizzazione ad invasi parziali anche prima dell'ultimazione dello sbarramento.

Il caso della diga Cannamasca

I lavori della **Diga Cannamasca**, ubicata nella Contrada S. Michele (AG), sono attualmente fermi a causa dell'intervenuto fallimento dell'impresa esecutrice e del successivo abbandono del cantiere da parte della stessa, con la quale è in corso un imponente contenzioso, attualmente pendente in primo grado innanzi al Tribunale di Roma. Il C.T.U. ha depositato la propria relazione di consulenza alla quale il Consorzio ha controdedotto con una perizia del consulente di parte. La prossima udienza è fissata al mese di giugno 2012.

I lavori, alla data dell'abbandono del cantiere da parte dell'impresa, erano stati eseguiti per circa l'80%. Per grandi linee, risultano già realizzati lo

sbarramento in materiali sciolti e relativa scogliera di protezione a monte per circa l'80%, lo scarico di superficie e la vasca di dissipazione per intero, la galleria di derivazione per intero ad eccezione dell'imbocco che si deve ancora definire. La diga si deve pertanto completare portando lo sbarramento e relativa scogliera di protezione a monte alla quota di coronamento, eseguendo lo scarico di fondo e la derivazione irrigua (entrambi in condotte da porre all'interno della galleria di derivazione), installando tutte le apparecchiature idrauliche di intercettazione, di regolazione ed eseguendo tutte le altre opere complementari (impianti elettrici, di allarme, di misura, etc.).

La perizia di completamento non è stata redatta, dovendo il Consorzio provvedere ad espletare una gara di progettazione.

Il caso della diga di Pietrarossa

Il progetto esecutivo per la costruzione della **Diga di Pietrarossa** (Sicilia), redatto nel 1982, poi aggiornato nel 1984 e nel 1987, è stato approvato nel 1988 per l'importo di 145,5 miliardi di lire e concesso al Consorzio di Bonifica di Caltagirone (oggi Consorzio di Bonifica 7 Caltagirone). I lavori sono stati appaltati nel dicembre 1988 e, nell'aprile 1994, è stato erogato l'importo di 138 milioni di lire a fronte di uno stato di avanzamento del 95% rispetto all'importo convenzionato. I lavori, iniziati nel gennaio 1989, sono proseguiti fino al maggio 1993, data in cui vennero sospesi nelle more dell'approvazione del progetto di completamento, su disposizione della Commissione di Collaudo. Infatti, a seguito dei dissesti e smottamenti verificatisi in sponda destra della diga, in zona contigua allo scarico di superficie, il Servizio Nazionale Dighe prescrisse specifici controlli, misure e studi finalizzati alla interpretazione dei fenomeni osservati ed alla definizione di un adeguato progetto di sistemazione della sponda destra. Furono svolti approfondimenti e indagini sui terreni interessati dal fenomeno franoso e venne redatto un progetto, approvato nel 1996, successivamente aggiornato ed inserito nei programmi di finanziamento del QCS 1994/99 per un importo di 43,585 miliardi di lire. A seguito di tale approvazione e del venir meno dei motivi che avevano determinato la sospensione dei lavori, vale a dire l'interferenza che i lavori di sistemazione della sponda destra avrebbero potuto avere con quelli di costruzione della

diga, i lavori vennero ripresi nel maggio 1997. Ma nel novembre dello stesso anno, poiché nel frattempo, a causa di ritrovamenti archeologici, l'Assessorato ai Beni Culturali di Enna aveva sottoposto l'area a vincolo archeologico, i lavori furono nuovamente sospesi.

Successivamente, la Procura della Repubblica di Enna ha sequestrato l'area interessata dai ritrovamenti archeologici e nel marzo 2000 il Giudice delle Indagini Preliminari del Tribunale di Caltagirone ha disposto il sequestro preventivo della Diga Pietrarossa e l'affidamento in custodia giudiziale della stessa al Dipartimento della Protezione Civile ed al Servizio Nazionale Dighe - Ufficio Periferico di Palermo, al fine di mettere in sicurezza le opere. Il Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Caltagirone nel 2002 ha ordinato il dissequestro dell'invaso di Pietrarossa. L'impresa esecutrice dei lavori "IMPREPAR - IMPREGILO PARTECIPAZIONI S.p.A." nello stesso anno ha richiesto al Tribunale Civile di Catania la risoluzione del contratto ed oneri risarcitori a vario titolo ammontanti a complessivi 9,68 milioni di euro. Nel 2007, al fine di salvaguardare alcune parti delle opere essenziali per la sicurezza dello sbarramento, sono stati eseguiti alcuni lavori e la Soprintendenza ai Beni Culturali di Enna ha ottenuto un finanziamento per la esecuzione di ulteriori indagini finalizzate al controllo del sotterraneo, nella convinzione che anche nel sottosuolo non si sarebbero ritrovati elementi di pregio. Nel 2009, accertata la necessità di eseguire ulteriori opere per la messa in sicurezza della diga, sono stati avviati i relativi lavori, attualmente in corso di esecuzione.

Il caso della diga Laura

I lavori per la costruzione della **Diga Laura** (Sicilia) sono stati appaltati e consegnati all'impresa esecutrice nel 1988, per un importo di oltre 37 miliardi di lire. L'insorgere di problemi di natura geologica durante l'esecuzione dei lavori ha comportato la sospensione degli stessi nel 1991 al fine di effettuare indagini e verifiche sui terreni, realizzate e terminate nel 1995. Nel 1996 è stata redatta una perizia di variante e suppletiva per il completamento dell'opera e successivamente è stata avviata l'attività propedeutica alla progettazione delle nuove opere. Tuttavia, motivazioni di varia natura, tra cui la nuova attribuzione di competenze in materia,

intervenuta nel 2005, all'Agenzia delle Acque e dei Rifiuti e agli Assessorati Regionali, hanno impedito il prosieguo dell'attività necessaria al completamento della diga e l'ottenimento dei finanziamenti necessari. Anche l'insorgere di un contenzioso conclusosi nel 2009 con il rigetto delle domande avanzate dal Raggruppamento Temporaneo d'Imprese non ha consentito la ripresa dei lavori che risultano tuttora sospesi, sin dal 1991.

Il caso della diga Blufi

Il progetto della **Diga Blufi** (Sicilia) è stato approvato nel 1987 per un importo complessivo di 180 miliardi di lire. I lavori sono stati aggiudicati nel 1989, hanno avuto inizio nel 1990 e il soggetto attuatore dell'opera è stato individuato nell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS). Nel 1995 i lavori sono stati sospesi a causa della mancata autorizzazione all'apertura delle cave previste dal progetto per l'apposizione di vincoli ambientali e l'impresa esecutrice ha avviato un contenzioso con la Stazione Appaltante richiedendo un compenso di circa 34 miliardi di lire. A seguito della sentenza di appello del 2007 che ha escluso la responsabilità dell'EAS, l'Ente ha formalizzato la rescissione del contratto d'appalto nei confronti dell'impresa esecutrice. Nel 2010 l'Ente ha comunicato la pendenza di un giudizio in corso presso il Tribunale di Palermo e nello stesso anno le opere, così come parzialmente realizzate, sono state collaudate, essendo il collaudo condizione necessaria per l'avvio delle procedure di completamento della diga consistenti nella redazione di un progetto di completamento, nella sua approvazione e, naturalmente, nel reperimento del finanziamento necessario per l'affidamento dei lavori.

Le opere ad oggi realizzate sono lo scarico di superficie comprendente la soglia sfiorante, il canale fugatore scoperto e coperto, la vasca di dissipazione, il canale di restituzione, l'imbocco e la galleria dello scarico di fondo, la torre di presa ed il relativo cunicolo, il pozzo paratoie, la casa di guardia e la strada di accesso. Gli interventi ancora da realizzare sono l'avandiga, il corpo diga, il completamento della strada di accesso e dello scarico di fondo.

Da una stima effettuata nel 2007 dalla Direzione Lavori, risulta che le risorse necessarie per il completamento dell'opera sono pari a 170 milioni di euro di cui soltanto 23 milioni attualmente disponibili.

Il caso della diga di Piano del Campo

I lavori di costruzione della **Diga di Piano del Campo** (Sicilia) sono stati sospesi nell'anno 1995 a seguito dell'insorgere di un procedimento contenzioso con la ditta appaltatrice "Dumez Magrì". Il giudizio è tuttora pendente con l'impresa "Vinci Costruzioni Grands Projects" subentrata alla Dumez Magrì ed i lavori non sono più stati ripresi.

La Tabella che segue (Tabella 9) rappresenta sinteticamente la situazione dei lavori di costruzione, al 2003 e ad oggi, delle 22 dighe censite: a) dighe in cui lavori sono attualmente in corso di esecuzione, b) dighe i cui lavori risultano sospesi, c) dighe i cui lavori sono conclusi oppure in fase di invaso sperimentale. Al riguardo, va precisato che la fase di invaso sperimentale consistente nel riempimento della diga a diverse quote - ossia con un certo numero di metri cubi di acqua piovana proveniente da precipitazioni atmosferiche - si effettua ovviamente quando la diga è terminata. Pertanto, per le dighe che si trovano in questo stato i lavori di costruzione, almeno ai fini del presente monitoraggio, si intendono conclusi, anche nei casi in cui non sia stato ancora effettuato il collaudo definitivo.

Tabella 9

Dighe	SITUAZIONE AL 2003	SITUAZIONE AL 2011
N. DIGHE CON LAVORI IN CORSO	10	2
N. DIGHE CON LAVORI SOSPESI	7	5
N. DIGHE CON LAVORI CONCLUSI e/o IN FASE DI INVASO SPERIMENTALE	5	15
N. Totale Dighe	22	22

Dall'esame delle informazioni riportate in tabella, risulta con chiarezza che dal 2003 ad oggi la situazione ha subìto delle modifiche sostanziali.

Il dato positivo che qui si riscontra è quello desumibile dalla seconda riga, dalla quale emerge che delle 10 dighe i cui lavori nel 2003 risultavano in corso, 8 sono state completate, quindi i relativi lavori risultano conclusi e, per talune di esse, è stata anche avviata la fase di invaso sperimentale. Si

tratta delle Dighe di Chiauci (Molise), di Fossatella (Molise), di Menta - Galleria di derivazione dell'Acquedotto reggino (Calabria), di Val Clarea (Piemonte), Gorge di Susa (Piemonte), di Ravedis (Friuli Venezia Giulia), Olai (Sardegna) e Gibbesi (Sicilia).

La sospensione dei lavori che nel 2003 riguardava 7 dighe, oggi si riscontra in 5 di esse.

Quanto sin qui esposto evidenzia le criticità rilevate e la conseguente necessità di interventi specifici da parte dell'Autorità destinati a sensibilizzare le Amministrazioni Regionali e Locali, affinché adottino provvedimenti efficaci tesi al completamento tempestivo delle opere.

Dalla data della precedente rilevazione (2003) ad oggi in 8 dighe si sono conclusi i lavori e/o è stata avviata la fase di invaso sperimentale.

7.4.2 Ospedali: costruzione, ristrutturazione e/o completamento

Si è rilevato che le motivazioni dei ritardi nella costruzione, ristrutturazione e completamento degli ospedali sono, in linea di massima, riconducibili alla mancanza di risorse finanziarie o alla approvazione di perizie di variante con conseguente sospensione dei lavori.

La seguente tabella 10 riepiloga le informazioni raccolte ai fini di una immediata lettura dello stato dell'arte delle opere.

Tabella 10

OPERE	SITUAZIONE AL 2003	SITUAZIONE AL 2011
N. OPERE CON LAVORI IN CORSO ED IN FASE DI ULTIMAZIONE	10	5
N. OPERE CON LAVORI SOSPESI	2	2
N. OPERE COMPLETATE	//	5
N. Totale Opere	12	12

Dalle informazioni riportate nella tabella 3 allegata e nella sovrastante tabella 4, emerge quanto segue:

- 5 delle 12 opere monitorate risultano ultimate (Piscina riabilitativa del Presidio Sanitario Intermedio Napoli Est di Barra, Complesso Ospedaliero di Cori - LT, Ospedale Garibaldi di Catania, Ospedale

di Valeggio sul Mincio - Bussolengo (VR) e Ospedale Capilupi di Capri - NA));

- 5 ospedali sono in fase di ultimazione con lavori attualmente in corso (Ospedale Coniugi Bernardini di Palestrina - RM, Ospedale di Pizzo Calabro - VV, Policlinico Universitario di Monserrato – CA, Ospedale San Paolo di Civitavecchia e Ospedale di Altamura Gravina - BA);
- in 2 casi i lavori risultano sospesi (Ristrutturazione e completamento dell'Ospedale di Boscotrecase – NA ed Ex Centro Psichiatrico di Belcolle). Nell'ex Centro Psichiatrico di Belcolle i lavori sono sospesi da qualche decennio a seguito dell'entrata in vigore della Legge 180/78 (Legge Basaglia) che ha disposto la chiusura dei manicomi e regolamentato il trattamento sanitario obbligatorio con l'istituzione di servizi di igiene mentale pubblici. Quindi l'opera non è stata mai completata, né tantomeno assegnata ad un uso diverso da quello inizialmente previsto.

Dalla data della precedente rilevazione (2003) ad oggi risulta che sono stati ultimati i lavori relativi a 5 opere da ritenersi pertanto completate.

7.4.3 Opere di importo superiore a 15 milioni di euro

Le opere di importo superiore a 15 milioni di euro prese in esame sono opere aggiudicate dopo l'anno 2008 ed hanno varia natura, si tratta infatti di opere stradali, autostradali, irrigue, ospedaliere, portuali e culturali. Lo stato dell'arte di tali opere si è desunto dalle informazioni presenti nella Banca dati dell'Osservatorio dalla quale non sono state rinvenute tutte le comunicazioni che, ai sensi dell'art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici, le Stazioni Appaltanti sono tenute a trasmettere all'Autorità per ciascun affidamento. Pertanto, l'Autorità ha richiesto alle Amministrazioni una relazione sintetica inerente lo stato attuale dei lavori.

Possibili cause dei lunghi tempi di realizzazione

In conclusione, si ritiene che i lavori relativi alla costruzione delle grandi opere oggetto del presente monitoraggio, siano esse dighe, ospedali o comunque opere di importo particolarmente elevato (superiore a 15 milioni di euro), presentano forti criticità dovute ai lunghi tempi di realizzazione,

alla forte lievitazione dei costi inizialmente preventivati, nonché al formarsi di numerosi conflitti di varia natura che la maggior parte delle volte sfociano in procedimenti contenziosi eccessivamente lunghi ed onerosi. Infatti, dall'analisi dello svolgimento dei lavori, è emerso, per esempio, che per la costruzione di una diga vengono impiegati mediamente 30 anni, con la necessità, il più delle volte, di effettuare una nuova programmazione per reperire ulteriori risorse.

Ciò è dovuto ad una carente progettazione iniziale di queste opere, ad una insufficiente verifica delle indagini geologiche e geotecniche dei luoghi, nonché all'attribuzione nel tempo delle competenze necessarie per la realizzazione delle opere, previste da norme regionali successivamente emanate in materia di acque (vedi Sicilia), a soggetti diversi nel corso del tempo. Il contenzioso con le imprese è sicuramente legato ad una carenza progettuale ma anche ad una normativa complessa che, anziché dirimere il contenzioso, lo favorisce.

Comunque, dal confronto tra gli esiti del monitoraggio del 2003 e le risultanze di quello attuale, risulta che, nell'arco di questi ultimi otto anni, sono stati ultimati i lavori di 8 dighe su 22 complessivamente esaminate e di 5 ospedali su 12.

I risultati ottenuti dal 2003 ad oggi nella prosecuzione e spesso nel completamento dei lavori relativi alla costruzione di dighe, ospedali ed opere di importo superiore a 15 milioni di euro possono ritenersi frutto anche dell'attività svolta dall'Autorità che, nell'ambito dello svolgimento dei compiti istituzionalmente attribuiti dall'art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici, ha in più fasi verificato gli stati di avanzamento delle opere in questione, esortando, laddove ritenuto necessario, gli enti attuatori/gestori/concessionari e le stazioni appaltanti ad accelerare i tempi di conclusione dei lavori.

7.5 Utilizzo dell'avvalimento

Nel corso del 2011 le dichiarazioni di avvalimento pervenute all'Autorità sono di numero ampiamente superiore a quelle pervenute nell'anno precedente (pari a 1.695): sono infatti pervenute 6.026 dichiarazioni, il che

potrebbe far pensare ad una forte evasione negli anni passati ora superata anche per effetto del sistema automatizzato messo a punto dall'Autorità[4]. I 6.026 atti di avvalimento complessivamente pervenuti nel 2011 si riferiscono a 1.887 appalti (il numero degli appalti è inferiore al numero degli avvalimenti poiché per uno stesso appalto possono sottoscriversi più atti di avvalimento), con un numero medio di circa 3,2 avvalimenti per appalto.

Per quanto riguarda la suddivisione degli avvalimenti per le diverse tipologie contrattuali, la tabella n. 11 riporta il numero e la percentuale degli avvalimenti per lavori, servizi e forniture.

Tabella 11 - Suddivisione per settori degli appalti per i quali sono stati sottoscritti atti di avvalimento

Tipologia Contrattuale	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
Lavori	5.014	83,21%
Servizi	842	13,97%
Forniture	170	2,82%
Totale	6.026	100,00%

Avvalimento per lavori su base territoriale

Al fine di comprendere la rilevanza complessiva del fenomeno si fa presente che nel corso del 2011 gli appalti complessivi sono risultati pari a 59.927, di cui 22.006 per lavori, 20.451 per servizi e 17.470 per forniture[5].

[4] Con Comunicato del Presidente del 24 novembre 2010 su "Trasmissione dati relativi agli avvalimenti", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 29-11-2010, è stato infatti previsto che gli atti di avvalimento relativi alle gare espletate a partire dal 30 luglio 2010 avrebbero dovuto essere trasmessi all'Autorità esclusivamente mediante un'apposita procedura informatica idonea a raccogliere tutte le informazioni rilevanti. Si sottolinea pertanto come la comparazione tra i dati relativi al 2011 rispetto a quelli relativi al 2010 risulta non del tutto congruente in quanto le informazioni pervenute nel corso della prima metà del 2010 sono risultate caratterizzate da significative carenze, atteso che non era stata ancora implementata la procedura informatica di acquisizione dei dati, mentre per i dati della seconda metà del 2010 vanno considerati i possibili effetti derivanti dalla novità di tale procedura e dalla ivi prevista richiesta di regolarizzazione del pregresso a partire dal luglio 2010. D'altra parte, l'apprezzamento del grado effettivo di utilizzo dello strumento non può che crescere significativamente a partire proprio dai dati relativi al 2011, grazie al funzionamento a pieno regime della predetta nuova procedura informatica che consente di acquisire in maniera efficace e standardizzata il maggior numero di informazioni possibili. Comparazioni temporali più attendibili saranno pertanto possibili solo a partire dall'inizio del 2013, laddove sarà possibile confrontare dati omogenei (il 2011 e il 2012).

[5] I dati riportati riguardano gli appalti di importo superiore a 150.000.

Sulla base dei dati pervenuti, pertanto, il ricorso all'istituto dell'avvalimento risulta pari al 10% circa delle gare. Per le diverse tipologie contrattuali le percentuali sono differenti e assumono assai maggiore rilievo, come sopra ricordato, nei lavori pubblici per i quali la percentuale è del 23% circa, mentre per le gare di servizi la medesima percentuale è pari a circa il 4% e per le forniture a circa l'1%.

Il significativo maggior utilizzo dell'avvalimento per i lavori è verosimilmente legato al fatto che la verifica del possesso dei requisiti di ordine speciale nell'ambito dei lavori pubblici avviene con maggiore rigore. Ciò suggerisce l'auspicabilità di costruire anche per i contratti di servizi e forniture meccanismi di qualificazione analoghi a quelli previsti per i lavori pubblici, che contemplino tutti gli strumenti necessari per la verifica dei requisiti mediante i certificati di esecuzione delle prestazioni, utili altresì per il monitoraggio delle *performance* delle imprese.

Relativamente alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti alle cui gare le imprese hanno fatto ricorso all'avvalimento per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione (tabella n. 12), emerge una maggiore frequenza del ricorso a tale istituto nelle gare espletate nel centro Italia, ove si riscontra circa il 36% di tutti gli avvalimenti[6].

Tabella 12 - Distribuzione degli avvalimenti per area geografica delle stazioni appaltanti

Area Geografica	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
Nord-Est	640	10,62%
Nord-Ovest	842	13,97%
Centro	2.180	36,18%
Sud	1.556	25,82%
Isole	808	13,41%
Totale	6.026	100,00%

Ai fini dell'analisi della distribuzione degli avvalimenti, con riferimento alle gare distinte per fasce di importo (tabella 13), dai dati si evince che la maggior parte di questi si colloca nelle prime due fasce d'importo,

[6] Va tuttavia considerato che tale dato è significativamente influenzato dalle grandi stazioni appaltanti come ANAS, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e Consip, le quali espletano gare relative alle diverse aree territoriali.

denotando così che l'utilizzo di questo istituto avviene principalmente negli appalti di importo inferiore ad un milione di euro.

Tabella 13 - Distribuzione degli avvalimenti per fasce di importo

Fascia	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
<= 500.000 €	2.911	48,31%
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.802	29,90%
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	977	16,21%
>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	279	4,63%
>= 25.000.000 €	57	0,95%
Totale	6.026	100,00%

Limitatamente agli atti di avvalimento per lavori è stata effettuata un'elaborazione finalizzata ad evidenziare le caratteristiche delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione, anche con riguardo a categorie e classifiche (tabella n. 14). Riguardo alla distribuzione percentuale degli avvalimenti e delle imprese che si sono avvalse dello strumento in relazione a quattro tipologie di impresa ausiliata, dall'elaborazione effettuata emerge un numero medio di circa 2,8 avvalimenti per impresa ausiliata.

Tabella 14 - Suddivisione degli atti di avvalimento e delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione

Descrizione	Percentuale Avvalimenti	Percentuale Imprese
Atti di avvalimento relativi ad imprese non qualificate	40,87%	38,02%
Atti di avvalimento relativi ad integrazioni nella categoria	12,11%	18,18%
Atti di avvalimento relativi a categorie assenti nell'attestato	35,82%	27,88%
Atti di avvalimento di imprese che pur avendo i requisiti si avvalgono di quelli di altre imprese	11,21%	15,92%
Totale	100,00%	100,00%

Dalla tabella emerge che il 41% circa degli atti di avvalimento e il 38% circa delle imprese ausiliate ciò ha consentito a queste ultime l'accesso al mercato degli appalti di lavori che richiedono la qualificazione[7]. Circa il 12% degli atti e il 18% delle imprese che si sono avvalse dell'avvalimento, ha riguardato integrazioni in categorie già presenti nell'attestato,

[7] Si ricorda, al riguardo, che l'avvalimento è utilizzato dalle imprese prive di requisiti tecnico-economico-finanziari per poter partecipare alle procedure di affidamento avvalendosi di requisiti posseduti da altre imprese e quindi per acquisire il know-how indispensabile anche alla futura partecipazione ad affidamenti di contratti pubblici. L'avvalimento è pertanto uno strumento di apertura del mercato, atteso che consente l'accesso di nuovi operatori economici, anche se non immune da alcune patologie più volte rilevate da questa Autorità.

consentendo alle imprese ausiliate di partecipare ad appalti di lavori di maggior valore economico. In circa il 36% degli atti e il 28% delle imprese, l'avvalimento ha riguardato categorie assenti nell'attestato delle imprese ausiliate, consentendo a queste ultime di partecipare a gare per lavori relativi a categorie prima precluse. Infine, nell'11% degli atti e il 16% delle imprese, gli atti di avvalimento hanno riguardato imprese ausiliate che, pur avendo i requisiti, si sono comunque avvalse dei requisiti di altre imprese.

7.6 Affidamenti sottratti in tutto o in parte all'applicazione del codice

7.6.1 Gli affidamenti in regime di emergenza

7.6.1.1 Le indagini dell'Autorità sulle ordinanze emergenziali

L'Autorità, negli ultimi anni, ha dedicato specifica attenzione agli appalti effettuati nel contesto di interventi emergenziali. Gli esiti dell'attività di indagine condotta sono stati da ultimo messi in evidenza in modo sistematico nelle due precedenti relazioni al Parlamento, rese per l'anno 2009 e per l'anno 2010, ed alle quali, in termini di premessa generale, si rinvia.

Interventi in deroga previa dichiarazione dello stato di emergenza

L'art. 5 della richiamata legge n. 225/92 consente, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, di provvedere agli interventi di emergenza anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. L'attuazione degli interventi di emergenza è demandata a commissari delegati dal Presidente del Consiglio. Come ricordato, In forza del disposto dell'art. 5 *bis*, comma 5, del D.L. 343/2001 (convertito con legge n. 401/2001) la disciplina riportata è stata applicata anche in caso di dichiarazione di 'grandi eventi'.

Il potere derogatorio riconosciuto alle ordinanze descritte dalle disposizioni richiamate, pur facoltativo nel disposto normativo, si è tradotto

frequentemente nella realizzazione di interventi sottratti in buona parte o del tutto, sia dalla disciplina del Codice dei Contratti Pubblici, sia al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, in quest'ultimo caso, peraltro, anche alla luce delle previsioni dell'art. 14 del D.L. 90/2008 di cui in seguito si dirà.

Per tale ragione, nell'arco temporale oggetto dell'indagine dell'Autorità (anni 2001 - 2010) e sino ad oggi, si sono susseguiti diversi interventi, sia dell'Autorità che della Magistratura civile, contabile e amministrativa, che nel silenzio normativo hanno cercato di definire precisi limiti per il sistema emergenziale. In particolare, in considerazione del loro estremo rilievo e della perdurante attualità, si può ricordare che:

Urgenza, contingibilità e temporaneità per ordinanze emergenziali

- sono stati definiti i presupposti per l'adozione delle ordinanze in esame, individuati nell'*urgenza*, intesa come indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici; nella *contingibilità*, intesa come straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità e nella *temporaneità*, in quanto gli effetti del provvedimento devono essere limitati nel tempo, in stretta correlazione con la persistenza dello stato di necessità (si veda Corte Costituzionale, Sentenze n. 201/1987 e, da ultimo n. 127/95; Cons. Stato Sent. 3 febbraio 1998 n. 197; Determinazione AVCP n. 20 del 30 luglio 2002; Cost. Sent. n. 127/95);

Limite della ragionevolezza e della proporzionalità

- sono stati indicati i limiti di queste ordinanze individuati, oltre che nei *principi generali dell'ordinamento* (art. 5 legge n.225/92), nella *ragionevolezza e proporzionalità* tra il provvedimento e la realtà circostante (in questi termini chiaramente la Corte Costituzionale , Sent. n. 127/1995, la Cassazione Civile, Sez. Unite, Sent. n.4813/2006; il Consiglio di Stato, Sent. n.1270/2006), nell'obbligo di *motivazione* (art. 5 legge n.225/92; Cons. Stato Sent. 3 febbraio 1998 n. 197; Determinazione AVCP n. 21 del 5 aprile 2000; Corte Cost. 3 marzo 2006 n. 82; Corte Cass. Civ. SS.UU. 7 marzo 2006, n. 4813) ed eventuale pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non sia a contenuto individuale;

- è stato precisato che il potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, in quanto di natura eccezionale e strumentale al superamento dell'emergenza, non può espletarsi nei confronti di disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria, né riguardare norme relative al controllo ed alla vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici (Relazione Annuale al Parlamento del 2007; segnalazione al Governo ed al Parlamento dell'aprile 2008; Determinazione AVCP n. 1/2004 del 14 gennaio 2004);

Competenza della Protezione Civile in situazioni emergenziali

- è stato precisato che rientra nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile non qualsiasi grande evento, ma soltanto quegli eventi che, pur diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dai pericoli di danno. Pertanto, anche i "grandi eventi", per rientrare nella competenza della protezione civile, devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo (Corte dei Conti Deliberazione n.5/2010).

Pur in presenza di queste indicazioni, ancora nella Relazione annuale per il 2010 l'Autorità, estendendo ulteriormente le proprie indagini alle ordinanze emesse nel corso dell'anno, ha dovuto constatare la presenza di ingenti stanziamenti per le opere emergenziali (l'importo della spesa globale per le ordinanze di protezione civile nell'anno 2010 è stato di euro 2.674.634.055,27) ed il permanere di deroghe sistematiche a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici, ivi inclusa la deroga a disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e di trasmissione dei dati all'Osservatorio, e dunque a disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria sanciti dall'art. 2 del Codice. È stato rilevato, altresì, che anche nell'anno 2010 molte sono state le ordinanze riferite ad eventi di fatto privi del carattere della eccezionalità ed

imprevedibilità[8]. Infine, con riferimento alle ordinanze relative ai 'grandi eventi' è stato constatato il contrasto con le precisazioni fornite dalla Magistratura contabile ed una costante tendenza ad estendere, anche in questo settore, l'ambito delle deroghe al Codice dei Contratti.

7.6.1.2 Il nuovo quadro normativo per l'anno 2011

Mutato quadro normativo in tema di ordinanze emergenziali

Nel contesto appena delineato, l'indagine sull'andamento del sistema di ordinanze emergenziali per l'anno 2011 richiede un preliminare riferimento al quadro normativo. Questo, infatti, è sensibilmente mutato per effetto della legge n. 10/2011 (conversione in legge del D.L. n. 225/2010 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, c.d. 'Milleproroghe') che ha introdotto nel citato art. 5 della legge n. 225/92 tre nuovi commi, *quater*, *quinquies* e *sexies* , oltre ad ulteriori modifiche ai commi già esistenti dell'art. 5 e ad altre disposizioni di legge, al fine di definire e limitare il potere di spesa connesso agli interventi emergenziali.

Va ricordata, altresì, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011[9] recante disposizioni di attuazione del D.L. n. 225/2010 convertito dalla legge n. 10/2011 con particolare riferimento agli indirizzi per lo svolgimento di attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 225/92 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze emergenziali.

In base alle nuove previsioni, le ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza devono, in primo luogo, essere emanate di concerto con il

---

[8] La Relazione per l'anno 2010 fa particolare riferimento agli interventi connessi al dissesto idrogeologico del Paese, allo smaltimento di rifiuti ed alla bonifica di siti per discariche. In ordine alla rilevanza dell'imprevedibilità dell'evento, si segnala, tuttavia, la posizione parzialmente diversa indicata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 ai sensi della quale *'la decretazione dello stato di emergenza non trova ostacoli nell'assenza di una situazione nuova o imprevedibile, poiché ciò che rileva non è semplicemente la circostanza che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un eventi nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza della necessità di intervenire a salvaguardia degli interessi da tutelare'*

[9] Pubblicata su G.U. n. 120 del 25 maggio 2011.

Ministro dell'Economia e delle Finanze per ciò che concerne gli aspetti di carattere finanziario[10].

Sempre con riferimento agli aspetti di carattere finanziario è adesso previsto che i rendiconti dei commissari delegati titolari di contabilità speciale vadano inoltrati, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'ISTAT, anche alla competente sezione regionale della Corte dei Conti.

Ampliamente dei poteri di controllo preventivo della Corte dei Conti

Tale previsione, in particolare, va letta in combinato disposto con le modifiche apportate, sempre dalla legge n. 10/2011, all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20/1994[11], recante Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti. Si evince, in tal modo, la chiara intenzione del legislatore di sottoporre ad un maggiore controllo, anche preventivo di legittimità della Corte dei Conti, le ordinanze in deroga per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, circostanza che costituisce una novità di estremo rilievo nel settore, in quanto viene completamente stravolto il modello precedente. Prima della modifica normativa, infatti, anche per effetto della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 14 del D.L. n. 90/2008[12], i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 non erano soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. Tale

---

[10] Come chiarito nella Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 il concerto sugli aspetti finanziari viene espresso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze preventivamente rispetto all'acquisizione della relativa intesa regionale, in modo da assicurare sulle questioni di protezione civile una posizione unitaria del plesso statuale nei rapporti con le amministrazioni regionali. Qualora, poi, in fase di intesa il testo del provvedimento dovesse subire emendamenti rispetto alla versione precedentemente concertata, dovrà necessariamente riaprirsi la procedura di concertazione.

[11] L'art. 3, comma 1, lett. c-bis) legge n. 20/1994 include adesso espressamente tra gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti *i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.*

[12] L'art. 14 del D.L. n. 90/2008, espressamente rubricato *Norma di interpretazione autentica* prevedeva che L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-*bis*, comma 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. La disposizione, pur non esplicitamente richiamata dalla legge n. 10/2011, deve ritenersi adesso implicitamente abrogata per effetto delle nuove previsioni.

circostanza aveva indotto la Corte dei Conti ad intervenire in diverse occasioni per verificare la sussistenza dei presupposti per il carattere emergenziale dell'ordinanza – o il suo collegamento a grandi eventi – al fine di accertare la correttezza della sottrazione dal controllo preventivo di legittimità[13]. In tale contesto la Corte aveva evidenziato, a fronte dell'elevato numero di ordinanze di protezione civile emanate nel corso degli anni per le più disparate circostanze, il difficile rapporto tra necessità emergenziale e legalità.

Segnalazioni dell'AVCP sull'eccessivo ricorso ad ordinanze in deroga

Inoltre, l'Autorità, nelle Relazioni annuali al Paramento del 2009 e del 2010 aveva fortemente segnalato il rischio, più volte riscontrato nella prassi, che dal punto di vista economico gli interventi emergenziali attuati in forza di ordinanze in deroga costituissero canali privilegiati per affidamenti – anche di notevole importo – in quanto svincolati non solo dal rispetto delle ordinarie regole procedurali, ma anche da ogni controllo, potessero rendere il sistema di mercato non più coerente con il principio di parità di trattamento degli operatori del settore, con gravissime conseguenze sia in termini di danno per gli operatori economici sia di perdite economiche e maggiore spesa.

Va segnalato, per completezza, tuttavia, che le nuove disposizioni riducono da sessanta a sette giorni dalla ricezione il termine entro il quale divengono esecutivi gli atti ricevuti dalla Corte dei Conti senza che sia intervenuta una pronuncia della sezione di controllo e consentono, altresì, la dichiarazione di provvisoria efficacia da parte dell'organo emanante.

Ulteriore rilevante novità dei recenti interventi normativi risiede nel fatto che la dichiarazione dello stato di emergenza viene direttamente collegata ad un dovere di spesa in capo alle regioni. Il combinato disposto dei nuovi commi 5 *quater* e 5 *quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225/92, nonché i chiarimenti forniti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011, non lasciano dubbi sul fatto che sia la regione o le regioni direttamente interessate (nel caso di più regioni pro-quota) dall'evento a doversi fare carico del reperimento delle risorse necessarie a

[13] Si veda, ad esempio, la deliberazione della Sezione Centrale della Corte dei Conti n. 5/2010/P del 4 marzo 2010.

far fronte ai fabbisogni occorrenti. In tal caso il legislatore prevede che innanzitutto le risorse vengano reperite dalla regione - o dalle regioni - interessate all'interno del proprio bilancio. Qualora il bilancio non rechi tale disponibilità, viene concesso alle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote, ovvero delle maggiorazioni di aliquote fino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente o, infine, se ancora in tal modo non viene assicurato il reperimento di tutte le disponibilità (anche in considerazione dell'eventuale raggiungimento dei limiti massimi di spesa consentiti alle regioni dalla legislazione vigente) le regioni potranno aumentare l'imposta regionale sulla benzina.

Il finanziamento regionale dell'intervento costituisce un onere - e non una mera facoltà - in quanto, alla luce del nuovo comma 5 *quinquies,* il ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile è adesso consentito solo qualora le misure adottate dalle regioni interessate non siano sufficienti. È questa, peraltro, l'interpretazione fornita dalla più volte citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 che precisa che le amministrazioni regionali potranno chiedere il sostegno del Fondo nazionale di protezione civile solo attestando di avere concretamente esperito le iniziative di propria competenza e per la differenza di fabbisogno tra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per la copertura delle spese per l'intervento emergenziale.

In via ulteriormente residuale è prevista, infine, l'attivazione del Fondo di riserva per le spese impreviste istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze[14].

È opportuno chiarire che le nuove previsioni normative non sembrano proporre una distinzione tra eventi di rilevanza regionale/interregionale ed eventi di rilevanza nazionale, in quanto la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 espressamente chiarisce che per quanto di portata nazionale per risonanza, ricadute, caratteristiche proprie dell'evento in sé e pur richiedendo mezzi e poteri straordinari, l'evento

[14] Art. 28 Legge n. 196/2009 richiamato dal nuovo comma 5 *sexies* dell'art. 5 della legge n. 225/1992

riguarda comunque una precisa porzione del territorio nazionale ed è questa specifica porzione (coincidente con il territorio di una o più regioni) a dovere in prima battuta reperire le risorse finanziarie per farvi fronte.

La legge n. 10/2011, infine, inserisce, sempre nell'art. 5 della legge n. 225/1992, un elemento di trasparenza attraverso il divieto dei girofondi tra le contabilità speciali.

7.6.1.3 Le ordinanze di protezione civile emanate nell'anno 2011

A fronte del sopra indicato quadro normativo, in vigore nel 2011[15], gli elementi che si ricavano dall'esame delle ordinanze emesse nel corso dell'anno passato non sembrano presentare grandi variazioni rispetto agli anni precedenti.

Anche per l'anno di riferimento, oggetto dell'indagine dell'Autorità sono state le ordinanze di protezione civile emesse ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 e le ordinanze relative a 'grandi eventi' emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 convertito in legge n. 401/2001.

Nell'anno 2011 sono state emanate in totale 72 ordinanze di protezione civile, per un importo complessivo di stanziamenti pari ad euro 1.982.043.745,60.

In generale, pertanto, da un confronto con gli stanziamenti per gli anni precedenti, ed in particolare con quelli per il 2009 ed il 2010, a fronte del progressivo incremento del numero delle ordinanze emesse (49 ordinanze nel 2009, 51 nel 2010 e 72 nel 2011) si conferma la tendenza alla diminuzione della spesa stanziata che si è ridotta di 692.590.309,67 euro e, dunque, di oltre mezzo milione di euro.

La tabella che segue mostra l'andamento complessivo della spesa per le ordinanze emergenziali dal 2000 al 2011, con specificazione di numero ed importi per anno. Vengono messi in evidenza gli ultimi tre anni.

---

[15] Il decreto legge è entrato in vigore il 29 dicembre 2010, ma la legge di conversione ha apportato delle modifiche – che tuttavia non sembrano aver riguardato le disposizioni relative alle ordinanze di protezione civile. La legge è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2011.

Tabella 15 - Ordinanze di protezione civile distinte per anno e importi.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2000	€ 143.683.473,90	22
2001	€ 1.956.118.571,91	28
2002	€ 1.109.004.356,10	33
2003	€ 283.763.347,26	24
2004	€ 730.730.577,28	30
2005	€ 253.074.138,76	24
2006	€ 2.788.111.622,26	34
2007	€ 1.057.819.764,68	39
2008	€ 2.730.451.115,39	41
2009	**€ 3.939.859.534,08**	**49**
2010	**€ 2.674.634.055,27**	**51**
2011	**€ 1.982.043.745,60**	**72**
TOTALE	**€ 19.649.294.302,49**	**449**

Oltre ai dati sopra indicati, si riportano di seguito quelli relativi ai mesi di gennaio - marzo dell'anno 2012.

Tabella 16 - Ordinanze di protezione civile anno 2011- gennaio-febbraio.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2012	€ 822.909.528,66	25

Ordinanze relative a "grandi eventi"

Le ordinanze relative a 'grandi eventi' nell'anno 2011 sono 4 su 72, 3 non contengono impegni di spesa a carico dello Stato. Si tratta, in particolare, dell'Ordinanza n. 3919 del 21 gennaio 2011 (su G.U. n. 48 del 28.02.2011) recante 'Ulteriori disposizioni per lo svolgimento del grande evento 150°Anniversario Unità d'Italia. Realizzazione Auditorium di Firenze', dell'Ordinanza n. 3928 del 28 maggio 2011 (su G.U. n. 123 del 28.05.2011) recante 'Ulteriori disposizioni urgenti per la realizzazione, nell'ambito del grande evento 150°Anniversario dell'Unità d'Italia, del Nuovo Palazzo del cinema e dei congressi di Venezia' e dell'Ordinanza n. 3929 del 14 marzo 2011 (su G.U. n. 114 del 18 maggio 2011) recante 'Ulteriori disposizioni per lo svolgimento del grande evento 150°Anniversario Unità d'Italia'. Nessuna

delle citate ordinanze contiene deroghe al Codice dei Contratti Pubblici, va segnalato che per la realizzazione dell'Auditorium di Firenze il Commissario è stato autorizzato a reperire le risorse finanziarie mediante sponsorizzazione, mentre l'Ordinanza n. 3929 ha ricondotto espressamente i servizi da affidare per le esigenze nella stessa indicate all'Allegato IIB del Codice, e pertanto ai servizi parzialmente esclusi, per l'affidamento dei quali si osservano solo i principi e le modalità indicati dall'art. 27 del Codice.

Rientra, inoltre, tra le ordinanze afferenti a 'grandi eventi' la n. 3930 del 18 maggio 2011 (in G.U. n. 118 del 23.05.2011) avente ad oggetto 'Ulteriori disposizioni per lo svolgimento del Congresso Eucaristico Nazionale nel territorio della metropolia di Ancona nel mese di settembre 2011' per la quale sono stati stanziati 2 milioni di euro e che non deroga all'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici.

Attenuazione del ricorso all'utilizzo della deroga

Sul totale delle Ordinanze emesse nell'anno di riferimento, ben 57 (oltre il 70%) non contengono alcuna deroga al Codice dei Contratti Pubblici per la realizzazione degli interventi necessari. Tale circostanza va considerata favorevolmente, come indice di un più razionale utilizzo della facoltà di deroga concessa dall'art. 5 della legge n. 225/1992. Ciò a maggior ragione se si considera che nell'anno precedente (2010) le Ordinanze non in deroga sono state il 49% del totale, mentre nel 2009 appena il 14%.

Va rilevato, per contro, che gli oggetti delle ordinanze che non contengono deroghe al Codice sono in molti casi analoghi a quelli delle ordinanze in deroga. Tale incongruenza rappresenta una criticità, anche in considerazione del fatto che non sembra possibile assumere come elemento discriminante ai fini della presenza della deroga la minore distanza temporale tra l'ordinanza e l'evento atmosferico che la giustifica (in altri termini l'intensità maggiore o minore dell'urgenza in base al tempo trascorso dall'evento)[16]. Ad esempio, si possono mettere a confronto

[16] Potrebbe essere logico ritenere, ad esempio, che nell'immediatezza dell'evento o a poca distanza dallo stesso vi sia maggiore incentivo a superare i rigori procedimentali per l'affidamento degli interventi di risanamento mediante ordinanze in deroga, mentre con il passare del tempo l'urgenza si affievolisca o, per lo meno, vi sia naturalmente lo spazio per la predisposizione di interventi di

l'Ordinanza n. 3964 del 7 settembre 2011, recante totale deroga al Codice, emanata per fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi atmosferici che hanno colpito il territorio della regione Piemonte nel marzo 2011[17] e l'Ordinanza n. 3922 del 9 febbraio 2011, non in deroga, relativa ad eventi alluvionali verificatisi nel territorio di Salerno nel novembre 2010[18]. La prima, in deroga, è stata emanata a distanza temporale dall'evento maggiore (6 mesi) rispetto alla seconda (3 mesi) . È chiaro che in simili ipotesi rivestono un ruolo determinante le peculiarità degli specifici danni e l'integrazione con eventuali altri interventi e, pertanto, il tentativo di confronto su parametri oggettivi (tempo trascorso dall'evento) può essere poco indicativo, restano tuttavia le perplessità, già rappresentate dall'Autorità anche nelle precedenti Relazioni al Parlamento, legate al sistematico utilizzo delle ordinanze emergenziali, spesso in deroga, per far fronte alle conseguenze di problemi strutturali legati al dissesto idrogeologico del Paese che dovrebbero essere oggetto, invece, di più generali interventi nel contesto di una razionale programmazione.

Le deroghe al Codice riscontrate, peraltro, seppur presenti in un numero inferiore di ordinanze nell'anno 2011 rispetto agli anni precedenti, destano ulteriori perplessità.

In primo luogo, le deroghe sono in diversi casi riferite al Codice nel suo complesso (d.lgs. n. 163/2006)[19] in contrasto con quanto più volte

---

natura ordinaria e di carattere strutturale. L'analisi delle ordinanze emergenziali per l'anno 2011, tuttavia, non conferma tale evidenza.

[17] Negli stessi termini, con totale deroga al Codice dei Contratti Pubblici, si vedano anche le Ordinanze n. 3973 del 5 novembre 2011 relativa ad avversità atmosferiche nella provincia di La Spezia, n. 3974 del 5 novembre 2011 relativa ad avversità atmosferiche nella provincia di Massa Carrara e la n. 3984 del 25 novembre 2011 relativa ad eccezionali eventi metereologici nella regione Basilicata.

[18] Negli stessi termini, senza deroga al Codice e, in taluni casi, anche senza stanziamento, l'Ordinanza n. 3938 del 7 maggio 2011 relativa ad eccezionali eventi alluvionali verificatisi nella Regione Veneto nell'autunno del 2010; l'Ordinanza n. 3943 del 25 maggio 2011 relativa ad eccezionali eventi alluvionali verificatisi nella Regione Veneto nell'autunno del 2010; l'Ordinanza n. 3960 del 17 agosto 2011 recante il medesimo oggetto, ed altre.

[19] Unica eccezione sembra essere l'Ordinanza n. 3931 del 7 aprile 2011 'Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nelle regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009' che reca solo la deroga all'art. 91 del Codice, relativo alle procedure di affidamento per gli incarichi di progettazione.

segnalato, sia dall'Autorità sia dalla Magistratura, e cioè con l'esigenza[20] che l'ordinanza contenga una puntuale indicazione delle specifiche norme che si intende derogare e correlativa adeguata motivazione.

In secondo luogo, il richiamo al Codice nel suo complesso come normativa derogata coinvolge indefettibilmente (quando non anche espressamente) l'art. 7 del Codice, cioè quello relativo agli obblighi di comunicazione all'Autorità. Al riguardo non si può fare a meno di segnalare con estrema preoccupazione il persistere di tale fenomeno che, di fatto, ostacola la trasparenza sugli interventi realizzati, pur a fronte delle ripetute osservazioni dall'Autorità in merito[21].

Ed invero l'Autorità, sulla base delle chiare indicazioni provenienti dalla Commissione Europea in merito al potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, ha precisato che tale potere ha natura eccezionale ed è strumentale al superamento dell'emergenza. Pertanto, il potere di deroga non può espletarsi nei confronti di disposizioni di diretta attuazione di principi comunitari, né nei confronti di norme riguardanti il controllo e la vigilanza sui contratti pubblici, perché in tal caso non c'è nesso di strumentalità tra esigenza di tempestivo intervento e deroga al procedimento di controllo. L'art. 7 del Codice, relativo al monitoraggio dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, è direttamente funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'Autorità, nonché presidio del rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità[22] e, come tale, non può considerarsi disposizione derogabile dalle ordinanze emergenziali.

Sono state presenti, anche nel 2011, ordinanze legate ad emergenze ambientali connesse allo smaltimento dei rifiuti. Ad esempio, l'Ordinanza n. 3963 del 6 settembre 2011 recante 'Disposizioni urgenti di protezione civile finalizzate a fronteggiare la situazione di emergenza ambientale nel

---

[20] Già sopra richiamata, si veda il paragrafo .1

[21] Quanto riportato nel testo è già stato rilevato nella Relazione Annuale al Parlamento del 2007, nella Segnalazione al Governo e al Parlamento del 2008 e nelle Relazioni al Parlamento per gli anni 2009 e 2010.

[22] Oltre che diretta attuazione dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità stabiliti dall'art. 2 del Codice dei Contratti.

territorio della provincia di Roma in relazione all'imminente chiusura della discarica di Malagrotta ed alla conseguente necessità di realizzare un sito alternativo per lo smaltimento dei rifiuti' che ha previsto uno stanziamento di 2 milioni di euro ed una deroga al Codice, ivi incluso l'art. 7. Altre ordinanze con oggetto analogo, ma relative ad altre aree del territorio nazionale sono state emanate senza deroga[23].

Sempre in materia di rifiuti si può, ricordare che la legge n. 10/2011 prevede, con riferimento al ciclo dei rifiuti, che nelle more della completa attuazione delle disposizioni di carattere finanziario in materia di ciclo di gestione dei rifiuti la copertura integrale dei costi diretti e indiretti dell'intero ciclo di gestione degli stessi possa essere assicurata, anche in assenza di una dichiarazione dello stato di emergenza e anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di sospensione e possano essere applicate nella regione interessata le disposizioni di cui all' articolo 5, comma 5-*quater*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, con limite di incremento dell'imposta raddoppiato rispetto a quello ivi previsto.

Infine si segnalano, per l'anno 2011, numerose ordinanze relative all'emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa[24] alcune delle quali recanti deroghe al Codice, ivi incluso l'art. 7.

---

[23] Si vedano le Ordinanze n.3983 del 23 novembre 2011 'Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti urbani nel territorio della regione Calabria' senza deroga né stanziamenti; n. 3944 del 13 giugno 2011 'Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, nel territorio della provincia di Palermo', senza deroga; n. 3957 del 29 luglio 2011 'Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, nel territorio della provincia di Palermo', senza deroga.

[24] Si vedano le Ordinanze n. 3924 del 18 febbraio 2011 per un importo complessivo di euro 22.108.216,00 e con deroga; n. 3933 del 13 aprile 2011, senza deroga; n. 3924 del 21 aprile 2011, senza deroga; n.3935 del 21 aprile 2011, senza deroga; n. 3947 del 16 giugno 2011, senza deroga; n. 3951 del 12 luglio 2007, senza deroga; n. 3955 del 26 luglio 2007, senza deroga; n.3958 del 10 agosto 2011, senza deroga; n. 3962 del 6 settembre 2011, senza deroga; n. 3965 del 21 settembre 2011, senza deroga; n. 3966 del 30 settembre 2011, senza deroga; n. 3977 del 21 ottobre 2011, senza deroga; n.3982 del 23 novembre 2011; n. 3991 del 30 dicembre 2011.

7.6.2 I contratti della difesa e il Codice dei Contratti Pubblici alla luce delle novità introdotte dal d.lgs. n. 208/2011 di recepimento della Direttiva 2009/81/CE.

Contratti della Difesa: direttiva *ad hoc*

Con D.lgs. n. 208 del 15 novembre 2011 è stata recepita nel nostro ordinamento la Direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento ed all'armonizzazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti nel settore della difesa.

La Direttiva richiamata è stata adottata dal Legislatore europeo al fine di favorire un mercato europeo della difesa maggiormente concorrenziale, garantire prodotti più sofisticati a prezzi inferiori e sviluppo industriale e tecnologico del settore. La scelta è stata quella di predisporre una direttiva *ad hoc*, in luogo della riconduzione dello specifico mercato alle disposizioni delle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE già vigenti, perché queste sono state ritenute troppo rigide rispetto alle esigenze sottese agli appalti della difesa e inadeguate, sia sotto il profilo della pubblicità dei bandi, che delle procedure di aggiudicazione, sia dei criteri di selezione degli offerenti e di individuazione delle specifiche tecniche.

Ulteriore, rilevante, finalità è stata quella di coordinare, a livello europeo, le spese per le attrezzature militari, anche in ragione delle criticità che sono state individuate dalla Commissione già nel Libro Verde adottato il 23 settembre 2004. In particolare, in quella sede era emersa la generalizzata tendenza degli Stati membri ad un'applicazione estensiva dell'art. 296 del Trattato[25], attraverso la quale venivano sottratti all'applicazione delle

---

[25] L'art. 296, nella versione consolidata del Trattato Istitutivo della Comunità Europea, recita: '1. Le disposizioni del presente trattato non ostano alle norme seguenti: a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari. 2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b)'.

Direttive appalti tutti i contratti relativi alla produzione ed al commercio di armi. Tale scelta non è stata ritenuta conforme allo spirito dell'art. 296 del Trattato che consente di sottrarre al diritto comunitario gli acquisti di materiale di armamento esclusivamente quando siano effettuati in considerazione di interessi essenziali per la sicurezza dello Stato membro.

La Commissione ha rilevato che la prassi degli Stati membri ha finito per frammentare i mercati, ridurre il coordinamento delle capacità militari degli Stati membri, con effetti negativi sulla concorrenza e, conseguentemente, sullo sviluppo della tecnologia industriale nel settore della difesa europea, con aggravio di costi. Il tutto, altresì, in contrasto con la politica europea di sicurezza e difesa che persegue, invece, l'obiettivo di coordinare le capacità militari degli Stati membri, anche mediante il coordinamento delle spese per le attrezzature militari.

Recepimento della direttiva europea nei contratti della Difesa

Si è reso, quindi, necessario l'intervento del Legislatore Europeo, con la direttiva richiamata che, a distanza di qualche tempo, è stata recepita nel nostro ordinamento incidendo direttamente anche sul Codice dei Contratti pubblici.

Per comprendere la portata delle modifiche introdotte è opportuno premettere un breve riferimento alla situazione normativa previgente.

Il Codice dei Contratti Pubblici contiene diversi riferimenti ai contratti relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, riferimenti che si articolano in tre distinte tipologie di disciplina: contratti del tutto esclusi dall'applicazione del codice (art.16); contratti segretati (art. 17); disciplina generale dei contratti nel settore della difesa (artt. 195 e 196 e regolamenti attuativi ai quali questo fa riferimento).

A norma dell'art. 16 del d.lgs. n. 163/2006 sono del tutto esclusi dall'applicazione del Codice i contratti relativi alla produzione e commercio di armi, munizioni e materiale bellico. La disposizione, che richiama l'art. 296 del Trattato dell'Unione Europea[26], costituisce l'ambito di intervento principale - ma non esclusivo - del d.lgs. n. 208/2011 attuativo della direttiva 2009/81/CE, ed è stata dallo stesso abrogata.

[26] L'art. 16 del Codice recepisce le previsioni dell'art. 10 della Direttiva 004/118/CE.

Disposizioni in materia di difesa nel Codice dei contratti

L'art. 17 del Codice prevede, invece, che le opere, i servizi e le forniture destinati ad attività delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della nazione o per i compiti di istituto, quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, possano essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, previo esperimento di gara informale e soggetti solo al controllo successivo della Corte dei Conti.

Infine, il Titolo IV, capo I, della parte II del Codice (artt.195 e 196) reca la disciplina generalmente applicabile ai 'contratti nel settore della difesa', facendoli rientrare nell'ambito del diritto comunitario e dell'applicazione del Codice, quantomeno con riferimento alle disposizioni espressamente richiamate dall'art. 195 (Parte I; Parte II in relazione a programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori, concessione di lavori pubblici, promotore finanziario e società di progetto; Parte IV e Parte V) e per le forniture del Ministero della Difesa, indicate nell'Allegato V, escluse le fattispecie contemplate dagli art. 16 e 17 sopra richiamati. Esistono, inoltre, delle disposizioni di secondo livello che disciplinano gli approvvigionamenti del Ministero della difesa. Si segnala in particolare il Regolamento che disciplina l'attività del genio militare (D.P.R. n. 170/2005)

Il D.lgs. n. 208 del 15 novembre 2011, nel recepire la direttiva 2009/81/CE, detta una disciplina che si colloca al di fuori del Codice e riguarda specificamente i contratti nei settori della difesa e della sicurezza, anche non militare, aventi ad oggetto:

a) Forniture di materiale militare e loro parti, di componenti e di sottoassiemi;
b) Forniture di materiale sensibile e loro parti, di componenti e di sottoassiemi;
c) Lavori, forniture e servizi direttamente correlati al materiale di cui alla lettera a), per ognuno e per tutti gli elementi del suo ciclo di vita;
d) Lavori, forniture e servizi direttamente correlati al materiale di cui alla lettera b), per ognuno e per tutti gli elementi del suo ciclo di vita;
e) Lavori e servizi per fini specificamente militari;

f) Lavori e servizi sensibili.

La definizione del suo ambito di applicazione, contenuta nell'art. 2, mostra che questo ha una sfera di intervento più ampia rispetto alla Direttiva, in quanto include anche i lavori di cui alle lettere e) ed f), non previsti dal corrispondente art. 2 della direttiva 2009/81/CE. In merito, tuttavia, l'Autorità ha espresso perplessità circa l'opportunità di tale estensione, legate al pericolo che la disciplina del decreto legislativo venga a sovrapporsi a quella del Titolo IV, capo I, della parte II Codice (artt.195 e 196) relativa a tutti i contratti nel settore della difesa.

Sempre con riferimento al coordinamento con la disciplina contenuta nel Codice, il nuovo decreto legislativo modifica l'art. 1 del D.Lgs.163/2006 introducendo un nuovo comma 1 bis che specifica che "*il presente codice si applica ai contratti pubblici aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ad eccezione dei contratti cui si applica il decreto di attuazione della direttiva 2009/818/CE e dei contratti di cui all'art. 6 dello stesso decreto legislativo di attuazione*" mentre, il comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. 208/2011 contiene una disposizione di rinvio alla disciplina del Codice '*per quanto non espressamente previsto dal presente decreto*'. Tali rimandi incrociati dovrebbero contribuire alla costituzione di un ben definito riparto di ambiti ma, come già sopra rilevato, in concreto potrebbero permanere aspetti ambigui e aree di sovrapposizione.

Ciò anche in considerazione del fatto che il nuovo decreto legislativo disciplina solo alcuni aspetti del sistema di approvvigionamento in ambito militare, rinviando per il resto alla disciplina integrativa del Codice. Nel dettaglio, viene statuita una disciplina specifica con riferimento a: procedure di affidamento[27]; requisiti e capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi; specifiche tecniche; condizioni particolari di esecuzione del contratto; subappalto.

[27] Il d.lgs. n. 208/2011 esclude la procedura aperta e la possibilità di ricorrere in via generale alla procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara; limitazioni all'applicazione dello *stand still*.

7.6.3 I contratti segretati

Contratti segretati

Con specifico riferimento ai contratti segretati, il nuovo decreto legislativo interviene direttamente all'interno del Codice, modificando il contenuto dell'art. 17 del Codice. In particolare, viene estesa la possibilità di derogare all'applicazione della disciplina del Codice relativa alle procedure di affidamento, oltre che in caso di contratti conseguenti a provvedimento di segretazione, anche in caso di contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione sia attribuita una classifica di segretezza[28] e di contratti la cui esecuzione debba essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative[29].

Al riguardo l'Autorità osserva che la deroga prevista dall'originaria formulazione dell'art. 17 D.lgs. n. 163/2006 era specificamente limitata alle norme del codice riguardanti la pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture destinati alle attività dei soggetti individuati, ed espressamente limitata solo ai casi in cui esista la necessità di adottare speciali misure di segretezza. Nell'attuale formulazione, invece, la deroga non è più limitata alle norme riguardanti la pubblicità, ma viene riferita direttamente alle procedure di affidamento. Opportunamente, pertanto, è stata mantenuta l'originaria previsione dell'art. 17 che raccomandava comunque l'esperimento di una gara, ancorché informale, salvaguardando, per quanto compatibile con le esigenze di sicurezza, i principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione[30].

Contratti segretati: assoggettati agli obblighi di comunicazione ai soli fini della tracciabilità

Nella nuova formulazione dell'art. 17 è scomparso, infine, il comma 6 che richiedeva per gli incaricati della progettazione, della direzione dell'esecuzione e del collaudo, qualora esterni all'amministrazione, il

---

[28] Nuovo art. 17 d.lgs. n. 163/2006, lettera a).

[29] Nuovo art. 17 d.lgs. n. 163/2006, lettera b).

[30] L'Autorità già nel 2008 (Parere sulla normativa del 3/4/2008, AGO2/2008), sulla scorta di giurisprudenza costante, aveva avuto modo di affermare che l'ammissibilità della procedura derogatoria per l'affidamento di contratti segretati era condizionata all'effettiva idoneità della stessa a realizzare in concreto le misure di sicurezza, e che la dichiarazione di segretezza non implicava automaticamente il ricorso alla speciale procedura derogatoria prevista, essendo invece necessario che l'amministrazione procedente affermasse di volersi avvalere della stessa, poiché in caso contrario dovevano trovare applicazione le ordinarie procedure previste dal Codice dei contratti per la scelta dell'affidatario

possesso dell'abilitazione di sicurezza. Poiché questi soggetti non coincidono con gli operatori economici esecutori dei contratti, ai quali fa riferimento il nuovo comma 3, non si ritiene che il comma stralciato possa considerarsi adeguatamente sostituito dal nuovo comma 3 che recita *'i contratti di cui al comma 1 sono eseguiti da operatori economici in possesso dei requisiti previsti dal presente codice e del nulla osta di sicurezza, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 42, comma 1 bis della legge n. 124 del 2007'*. Pertanto l'Autorità ha segnalato l'opportunità di reintrodurre il comma abrogato relativo al requisito dell'abilitazione di sicurezza per l'affidamento degli incarichi di ingegneria e progettazione in quanto afferente ad una fattispecie diversa da quella contemplata nel comma 3.

I contratti individuati dall'art. 17 del D.lgs. n. 163/2006, in quanto del tutto sottratti all'applicazione del Codice, non sono soggetti neanche agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio. Va considerato, tuttavia, che trattandosi, comunque, di appalti pubblici, a tali contratti si applicano le disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari introdotte con legge n. 136/2010.

Pertanto, come specificato nelle Linee Guida dell'Autorità sulla tracciabilità dei flussi finanziari (Determinazione n. 4/2011) e nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 maggio 2011, vi è obbligo di acquisizione del CIG quale strumento di tracciabilità, secondo la nuova procedura semplificata messa a disposizione dall'Autorità per tutti i contratti di appalto esclusi dall'applicazione del Codice

CAPITOLO VIII
L'ATTIVITA' COMUNITARIA

8.1 L'attività in ambito internazionale e la riforma europea degli appalti pubblici

Il 21 dicembre 2011 la Commissione europea ha adottato le proposte di direttive finalizzate alla modernizzazione del quadro normativo di settore. Due proposte sostituiranno le vigenti direttive sugli appalti pubblici nei settori ordinari (direttiva 2004/18/CE) e nei settori speciali (direttiva 2004/17/CE); la terza, riguarda la previsione di una disciplina comune sulle concessioni. Successivamente, il 21 marzo scorso, è stata presentata la proposta di Regolamento sull'accesso al mercato di beni e servizi di Paesi Terzi. In relazione alle proprie competenze, l'Autorità, che già da qualche anno coopera proficuamente con la Commissione europea, ha partecipato alle attività di consultazione concentratesi nel primo semestre dell'anno e, con riferimento al negoziato in corso presso il Consiglio europeo, segue i lavori del tavolo di coordinamento nazionale, istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'iniziativa europea va considerata nel più ampio contesto della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, cui, dopo il Rapporto Monti, ha fatto seguito l'Atto sul Mercato Unico (*Single Market Act*) che, evidenziando le criticità del settore, ne ha contestualmente definito gli ambiti di intervento.

Ed è proprio nella strategia "Europa 2020" che gli appalti pubblici assumono particolare rilevo quale importante strumento al servizio di politiche incentrate sulla domanda, tese al miglioramento delle condizioni nel settore della ricerca e sviluppo, ad un mercato digitale unico che si basi su applicazioni interoperabili, ad un'economia più efficiente nell'allocazione delle risorse attraverso il sostegno delle tecnologie verdi, alla lotta al cambiamento climatico e ad un maggior utilizzo dell'energia pulita.

Nel contesto dell'attuale situazione economica mondiale, la revisione del quadro giuridico del settore può certamente migliorare l'efficienza della spesa generata dalla domanda pubblica. L'Autorità ha ritenuto opportuno attirare l'attenzione su alcuni aspetti delle proposte, ed in particolare: la prevista istituzione, al livello di ciascuno Stato membro, di un "organo di vigilanza" e la individuazione di un regime separato, in gran parte nuovo, in materia di aggiudicazione delle concessioni. Non può, certamente, trascurarsi l'importanza del riconoscimento, da parte della Commissione europea, del valore dell'istituzione di un centro unitario a tutela dei valori della concorrenza, della correttezza e della trasparenza, funzionale ad assicurare la reale ed uniforme apertura del mercato europeo degli appalti pubblici. La concreta efficacia delle norme comunitarie dipende, in effetti, dal grado di osservanza che tali norme e procedure trovano nella prassi quotidiana delle singole amministrazioni e, quindi, sostanzialmente, dalla funzionalità dei meccanismi e degli strumenti intesi a favorirne la piena applicazione mediante il puntuale controllo, il monitoraggio e l'interdizione dei comportamenti adottati in loro violazione. La reale portata innovativa delle previsioni della direttiva risiede, poi, nella circostanza che detta vigilanza è preordinata a svolgere qualificanti funzioni di reporting nei confronti della Commissione. In tale ambito la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, assume un ruolo di importante strumento al servizio della corretta applicazione del diritto europeo; particolarmente rilevanti devono considerarsi le disposizioni relative ai motivi di esclusione, alle autocertificazioni ed al passaporto elettronico, ove la Commissione europea pone in evidenzia l'esigenza di un efficace e rapido scambio delle relative informazioni tra i Paesi membri, oltre che tra amministrazioni ed operatori nazionali. Le modalità operative che i Paesi membri porranno in essere per lo scambio di tali informazioni, incideranno, certamente, in modo significativo sul mercato transfrontaliero di settore.

È senz'altro positivo, inoltre, l'ampliamento del ventaglio degli strumenti e delle procedure a disposizione delle amministrazioni; esso accresce la flessibilità e moltiplica i modelli di organizzazione degli acquisti,

incentivando una maggiore specializzazione delle stazioni appaltanti. Tali previsioni vanno nel senso di una necessaria razionalizzazione e maggiore efficienza della struttura della domanda pubblica a livello europeo, in maniera strumentale rispetto all'obiettivo della piena valorizzazione del potenziale del mercato unico. Analogamente apprezzabile, per di più, la previsione delle disposizioni relative alla individuazione ed eliminazione di eventuali conflitti d'interesse, in linea anche con le indicazione dell'OCSE.

Carattere innovativo riveste, poi, la proposta in tema di concessioni poiché cerca di conferire al quadro normativo maggiore certezza ed organicità, come più volte auspicato dall'Autorità.

Le decisioni sulla politica del mercato interno sono, indiscutibilmente, collegate all'economia globale e, per tale ragione, devono essere considerate anche in relazione all'impatto nei rapporti commerciali con i Paesi Terzi e non solo tra i Paesi Membri dell'UE. Peraltro, già nel Libro Verde era stata rilevata l'esigenza di una conciliazione tra le attuali disposizioni sugli appalti e l'Accordo Appalti Pubblici (GPA) in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio sul quale, dopo quindici anni di negoziato, il 30 marzo scorso, è stato adottato il testo di revisione. Come sottolineato dalla Commissione europea, la maggior parte dei sottoscrittori di tale Accordo applica pratiche discriminatorie nei confronti delle imprese europee, comportando per le stesse una perdita stimata in circa 12 miliardi di euro, rappresentando un serio ostacolo all'apertura del mercato, con un inefficiente utilizzo delle risorse che si riflette negativamente su tutta la comunità internazionale, contribuendo ad aggravare la già difficile situazione economica. In tale contesto, la proposta di Regolamento che definisce un preciso quadro giuridico per l'accesso al mercato europeo di beni e servizi provenienti da Paesi Terzi, sembra rappresentare un equo compromesso tra l'opzione di applicare rigidamente le restrizioni derivanti dagli accordi internazionali in materia di appalti pubblici e, quella alternativa, di aprire il mercato europeo in maniera generalizzata.

Anche per il 2011, in cooperazione con il Ministero della Giustizia ed il Ministero della Funzione Pubblica, l'Autorità ha proseguito l'attività di

partecipazione ai lavori della rete sull'integrità nel settore pubblico e della commissione sulla *Governance* in ambito OCSE. In particolare si sono forniti i contributi per il terzo ciclo di valutazione dell'Italia sulla implementazione ed applicazione della Convenzione contro la corruzione dei funzionari pubblici, la ricognizione sulla applicazione della raccomandazione OCSE sull'accrescimento dell'integrità negli appalti pubblici e per la pubblicazione "Government at a glance 2011".

Nel primo semestre dell'anno, l'Autorità ha proseguito l'attività di Presidenza del Public Procurement Network che (dal 2009) ha svolto in coordinamento con il Dipartimento Politiche europee.

In linea con il programma di Presidenza, sono stati organizzati diversi incontri presso la Rappresentanza Permanente italiana a Bruxelles del Gruppo Consultivo del Network, istituito dalla Presidenza Italiana con apposita modifica del Regolamento operativo. In relazione a tale modifica, la Presidenza ha istituito, altresì, una nuova procedura di consultazione e votazione, attraverso il nuovo sito web della Rete (fornito dall'Autorità nel 2010). Le modifiche del suindicato Regolamento sono state votate a maggioranza assoluta dai componenti della Rete (31 Paesi) e, nello specifico, hanno riguardato: la modifica del criterio di rotazione della Presidenza; l'istituzione del Gruppo Consultivo; i diversi status di partecipazione al Network; la procedura di emendamento del Regolamento; gli oneri a carico delle Presidenza di turno per il sito web; l'istituzione di una procedura per le eventuali richieste di adesione da parte di Paesi Terzi.

La Presidenza, inoltre, ha elaborato un questionario sulle modalità di recepimento da parte dei Pesi membri della direttiva 2009/81CE sugli appalti in materia di difesa e sicurezza e provveduto alla diffusione dello stesso tra le delegazione dei Paesi membri. I risultati di tale ricognizione sono stati presentati nel corso dell'ultima riunione di Sessione Plenaria, organizzata dall'Autorità per la chiusura dell'attività di Presidenza Italiana e pubblicati nel portale ufficiale del Network unitamente ai documenti di lavoro.

8.2 I Prospetti statistici nazionali ed il mercato europeo

Con riferimento alla specifica competenza in tema di raccolta ed analisi dei dati statistici sugli appalti pubblici, l'Autorità, in cooperazione con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche europee, partecipa al "Gruppo di lavoro economico e statistico" del Comitato Consultivo Contratti Pubblici presso la Commissione europea. Ai sensi degli articoli 250 e 251 del D.lgs. 163/06, anche per l'anno 2011 l'Osservatorio è stato impegnato nell'attività di predisposizione dei prospetti statistici, annualmente trasmessi ai competenti servizi della Commissione europea (art. 249 del D.lgs. 163/06).

La comparazione tra i prospetti statistici nazionali ed i dati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale europea (*Tenders Electronics Daily*, di seguito TED) è ritenuta particolarmente rilevante per la definizione delle politiche europee in materia. Tuttavia, benché negli ultimi anni sia stato rilevato un miglioramento dei dati del TED, la divergenza degli stessi con i prospetti statistici dei paesi membri rimane ancora significativa. Le ragioni di tale discrepanza non possono completamente attribuirsi a differenza strutturali e, per tale ragione, la Commissione ha previsto un approfondito esame della metodologia utilizzata per il calcolo dei valori stimati sulla base delle pubblicazioni TED che potrebbe portare ad una revisione della stessa. È opportuno, comunque, tener presente che le stime del dato europeo si basano sulla pubblicazione dei bandi di gara mentre i prospetti di ciascun paese membro forniscono informazioni relative alle aggiudicazioni e, conseguentemente, la discordanza tra i due dati potrebbe essere parzialmente attribuibile a tale fattore. Nel 2010, peraltro, è stata rilevata una differenza percentuale dell'11% tra il numero dei bandi di gara (143.782) e numero di aggiudicazioni (162.183) pubblicati nel TED.

Nelle proposte di direttive in corso di negoziazione, si propone un diverso approccio sull'obbligo di fornire i prospetti statistici annuali; tali disposizioni, ove confermate, comporteranno la trasmissione di alcune stime sul volume totale degli appalti che la Commissione europea prevede di supportare attraverso una maggiore cooperazione con i competenti organi nazionali. In ragione di tale cambiamento, il TED diventerà l'unica vera fonte dalla quale attingere dettagliati dati per l'analisi del mercato europeo. Su tale presupposto la Commissione ha previsto una implementazione del sistema attraverso l'introduzione di nuovi formulari standard e di alcuni meccanismi di verifica automatica dei dati inseriti, nonché la possibilità della sospensione del bando di gara per pubblicazioni incomplete.

8.3 La struttura del mercato europeo

Come rilevato dalla Commissione europea, per il 2010 il valore stimato dei bandi di gara pubblicati nel TED, ammonta approssimativamente a 447 miliardi di euro (circa il 3,6% del PIL europeo) a fronte dei 340 miliardi di euro, del valore delle aggiudicazioni riportate nei prospetti statistici nazionali, cioè circa il 23% in meno.

Circa il 36% in valore degli avvisi di aggiudicazione (pubblicati nel TED) ha riguardato il settore dei lavori per un valore di 161 miliardi di euro, il 42% i servizi per 187 miliardi di euro in valore ed il 22% le forniture per un valore di 99 miliardi di euro. Con riferimento al numero di contratti pubblicati si rileva una netta prevalenza dei contratti di servizi con il 47%, seguito dalle forniture con il 36% ed il 17% per i lavori.

Circa il 90% dei contratti sono riferibili ai settori ordinari ed il 10% ai settori speciali; in termini di valore quest'ultimi si sono attestati al 19% degli avvisi di aggiudicazione ed il restante 81% ai settori ordinari. Tale suddivisione percentuale (90/10) è confermata anche nei prospetti statistici nazionali dai quali, tuttavia, emerge una diversa suddivisione del valore percentuale: 76% per i settori ordinari e 24% per i settori speciali.

La procedura maggiormente utilizzata è stata la procedura aperta con il 73% del numero avvisi di aggiudicazione pubblicati, corrispondente, in valore, al 47% dei contratti; a seguire, la procedura ristretta con il 7,2% pari ad un valore del 22%; seguono, con il 13% le procedure negoziate, corrispondenti ad un valore di circa 18%. Il dialogo competitivo è stato utilizzato per lo 0,4% degli avvisi di aggiudicazione per un valore pari all'8,7% dei contratti.

APPENDICE A

ELABORAZIONI DELL'OSSERVATORIO

Le fonti normative ed il flusso dei dati nei confronti dell'Osservatorio

Analisi della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture: *si basa sui dati dei contratti di importo superiore a 40.000 euro per i quali le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui agli articoli 32 e 207 del D.lgs. 163/2006 s.m.i. sono tenuti, in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, commi 65 e 67 della Legge 266/2005, a versare un contributo a favore dell'Autorità secondo quanto dalla stessa stabilito.*[1].

Analisi delle aggiudicazioni di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro: *nella presente Relazione si analizzano i dati dei contratti di lavori aggiudicati nel 2011 le cui informazioni sono trasmesse all'Osservatorio, in base a quanto stabilito nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 14 dicembre 2010*[2]*. Le analisi riguardano i ribassi effettuati in sede di gara.*

Analisi dell'offerta potenziale di lavori: *si basa sui dati delle attestazioni trasmessi dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) all'Autorità ai sensi dell'art. 70, comma 6 del D.P.R 207/2010. In particolare, si analizzano le caratteristiche strutturali e le informazioni inerenti alla qualificazione con riguardo all'insieme delle imprese qualificate ad una certa data, il 31/12/2010 nella presente Relazione, così come risulta dal Casellario informatico delle imprese qualificate istituito presso l'Osservatorio ai sensi* dell'art. 8, del D.P.R. 207/2010.

Analisi delle aggiudicazioni: *si basa sull'analisi dei dati dei contratti di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro inviati dalle stazioni appaltanti e dagli enti aggiudicatori all'Osservatorio ai sensi dell'art. 7, comma 8 del d.lgs. 163/2006, s.m.i. Tali analisi assumono particolare rilievo tenendo conto che l'aggiudicazione rappresenta il momento di incontro tra la domanda e l'offerta. Le informazioni analizzate riguardano, oltre alle caratteristiche del contratto affidato, alcuni aspetti più specifici come i ribassi effettuati in fase di gara.*

Analisi del mercato delle SOA: *si basa sui dati concernenti le SOA che sono riportati sulle attestazioni trasmesse dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) all'Autorità ai sensi dell'art. 70, comma 6 del D.P.R. 207/2010 e registrate nel Casellario informatico delle imprese qualificate.*

---

[1] Si veda a tal proposito la Deliberazione del 3 novembre 2010 riguardante gli obblighi di richiesta del CIG - Codice Identificativo e di pagamento del contributo all'Autorità che stabilisce l'obbligatorietà del pagamento del contributo per tutti gli affidamenti di importo uguale o superiore a 40.000 euro. Per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro c'è comunque l'obbligo da settembre 2011, ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari concernenti gli appalti pubblici, di richiedere il CIG, così come previsto dall'art. 7, comma 4 del d.l. n. 187/2010 che ha reso obbligatoria tale richiesta a prescindere dall'importo del contratto da affidare. A regime si potrà, quindi, disporre di informazioni sulla domanda di contratti pubblici di importo inferiore o uguale a 150.000 euro.

[2] Con il Comunicato dell'Autorità del 14 dicembre 2010 la rilevazione è stata estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e secondo le modalità dallo stesso Comunicato stabilite, ai contratti di lavori di importo compreso tra i 40.000 e i 150.000 euro, ai contratti di servizi e forniture di importo compreso tra i 40.000 e i 150.000 euro, ai contratti di importo superiore a 150.000 euro di cui agli artt. 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 26 del d. lgs. 163/2006 s.m.i., agli accordi quadro, ai contratti attivati dalle Centrali di committenza, alle convenzioni e alle fattispecie consimili nonché ai contratti da essi discendenti.

Analisi delle Società di Ingegneria: *l'analisi si basa sui dati trasmessi dalle Società di ingegneria all'Autorità ai sensi dell'art. 254 del D.P.R. 207/2010 ed è volta ad approfondire le caratteristiche giuridiche, territoriali, dimensionali di tali soggetti.*

A.1 La domanda di contratti pubblici di importo inferiore a 150.000 euro

Tabella 1- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	1.844	9,3	176.736.755,67	10,6	95.844,23
Procedura ristretta	626	3,2	55.615.797,04	3,3	88.843,13
Procedura negoziata previa pubblicazione	6.095	30,8	497.315.670,96	29,7	81.594,04
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	9.163	46,3	789.957.217,72	47,2	86.211,64
Altre procedure	168	0,8	13.263.525,92	0,8	78.949,56
Acquisizione in economia - affidamento diretto	1.903	9,6	139.143.632,23	8,3	73.118,04
n.c.	6	0,0	494.780,66	0,0	82.463,44
Totali	**19.805**	**100,0**	**1.672.527.380,20**	**100,0**	**84.449,75**

Tabella 2 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	57	2,4	5.513.241,35	2,8	96.723,53
Procedura ristretta	97	4,1	8.205.670,25	4,1	84.594,54
Procedura negoziata previa pubblicazione	417	17,8	34.597.919,78	17,3	82.968,63
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	719	30,8	62.842.209,11	31,5	87.402,24
Altre procedure	782	33,4	69.707.944,02	34,9	89.140,59
Acquisizione in economia - affidamento diretto	266	11,4	18.874.959,02	9,4	70.958,49
Totali	**2.338**	**100,0**	**199.741.943,53**	**100,0**	**85.432,82**

Tabella 3 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	10.796	22,6	708.600.033,11	24,8	65.635,42
Procedura ristretta	1.295	2,7	78.805.087,88	2,8	60.853,35
Procedura negoziata previa pubblicazione	13.264	27,7	795.005.882,16	27,8	59.937,11
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	11.115	23,2	696.678.951,23	24,3	62.679,17
Altre procedure	251	0,5	13.335.252,96	0,5	53.128,50
Acquisizione in economia - affidamento diretto	11.125	23,2	567.773.040,60	19,8	51.035,78
n.c.	17	0,0	914.482,44	0,0	53.793,08
Totali	**47.863**	**100,0**	**2.861.112.730,38**	**100,0**	**59.777,13**

Tabella 4 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	272	3,5	18.349.842,63	3,8	67.462,66
Procedura ristretta	217	2,8	15.965.357,31	3,3	73.573,08
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.913	24,4	124.041.120,14	25,5	64.841,15
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.094	26,7	126.394.678,90	25,9	60.360,40
Altre procedure	2.453	31,3	155.893.398,03	32,0	63.552,14
Acquisizione in economia - affidamento diretto	891	11,4	46.461.421,97	9,5	52.145,25
Totali	**7.840**	**100,0**	**487.105.818,98**	**100,0**	**62.130,84**

Tabella 5 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	3.410	8,4	262.170.787,44	10,5	76.882,93
Procedura ristretta	1.390	3,4	87.585.236,00	3,5	63.010,96
Procedura negoziata previa pubblicazione	12.194	30,2	754.301.267,56	30,3	61.858,39
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	10.171	25,2	675.649.692,25	27,1	66.429,03
Altre procedure	1.434	3,5	97.286.363,64	3,9	67.842,65
Acquisizione in economia - affidamento diretto	11.785	29,2	615.016.384,02	24,7	52.186,37
n.c.	21	0,1	857.616,49	0,0	40.838,88
Totali	**40.405**	**100,0**	**2.492.867.347,40**	**100,0**	**61.697,00**

Tabella 6 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	242	2,5	18.502.477,19	3,0	76.456,52
Procedura ristretta	157	1,6	9.810.896,43	1,6	62.489,79
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.139	11,5	71.321.900,82	11,4	62.618,00
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	3.168	32,1	208.403.165,09	33,4	65.783,83
Altre procedure	3.495	35,4	224.211.146,23	35,9	64.151,97
Acquisizione in economia - affidamento diretto	1.669	16,9	91.457.331,97	14,7	54.797,68
n.c.	1	0,0	21.280,00	0,0	21.280,00
Totali	**9.871**	**100,0**	**623.728.197,73**	**100,0**	**63.187,94**

Tabella 7 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	1.519	6,86	124.937.527	6,67	82.249,9
Valle d'Aosta	215	0,97	19.630.009	1,05	91.302,4
Lombardia	2.739	12,37	225.087.186	12,02	82.178,6
Trento	648	2,93	47.304.797	2,53	73.001,2
Veneto	1.757	7,93	151.043.413	8,07	85.966,7
Friuli Venezia Giulia	650	2,94	59.575.355	3,18	91.654,4
Liguria	806	3,64	68.524.813	3,66	85.018,4
Emilia Romagna	1.537	6,94	127.500.326	6,81	82.954,0
Toscana	1.484	6,70	120.842.364	6,45	81.430,2
Umbria	287	1,30	23.554.306	1,26	82.070,8
Marche	700	3,16	57.309.556	3,06	81.870,8
Lazio	1.158	5,23	102.589.504	5,48	88.592,0
Abruzzo	533	2,41	42.951.081	2,29	80.583,6
Molise	146	0,66	12.051.432	0,64	82.544,1
Campania	1.131	5,11	96.779.479	5,17	85.569,8
Puglia	692	3,13	59.208.320	3,16	85.561,2
Basilicata	305	1,38	24.874.036	1,33	81.554,2
Calabria	796	3,59	72.106.793	3,85	90.586,4
Sicilia	915	4,13	84.970.005	4,54	92.863,4
Sardegna	739	3,34	61.582.185	3,29	83.331,8
Bolzano	570	2,57	50.075.687	2,67	87.852,1
Ambito nazionale	2.683	12,12	228.927.628	12,23	85.325,2
Non classificato	133	0,60	10.843.524	0,58	81.530,3
Totale	**22.143**	**100,00**	**1.872.269.324**	**100,00**	**84.553,6**

Tabella 8 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari e speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	4.136	7,4	245.505.416,6	7,3	59.358,2
Valle d'Aosta	313	0,6	21.652.672,1	0,6	69.177,9
Lombardia	9.377	16,8	520.414.016,2	15,5	55.499,0
Trento	1.225	2,2	67.867.910,2	2,0	55.402,4
Veneto	4.108	7,4	253.612.109,1	7,6	61.736,2
Friuli Venezia Giulia	1.386	2,5	89.662.866,8	2,7	64.691,8
Liguria	1.705	3,1	97.475.517,6	2,9	57.170,4
Emilia Romagna	3.884	7,0	224.002.196,5	6,7	57.673,1
Toscana	3.450	6,2	214.177.065,9	6,4	62.080,3
Umbria	511	0,9	29.525.425,6	0,9	57.779,7
Marche	1.393	2,5	75.328.175,4	2,2	54.076,2
Lazio	3.728	6,7	267.716.529,7	8,0	71.812,4
Abruzzo	1.066	1,9	66.562.071,1	2,0	62.441,0
Molise	95	0,2	4.484.606,9	0,1	47.206,4
Campania	1.546	2,8	92.320.734,8	2,8	59.715,9
Puglia	2.116	3,8	130.921.201,0	3,9	61.872,0
Basilicata	482	0,9	28.840.804,8	0,9	59.835,7
Calabria	710	1,3	43.951.518,5	1,3	61.903,5
Sicilia	3.205	5,8	172.908.000,1	5,2	53.949,5
Sardegna	1.793	3,2	106.191.476,3	3,2	59.225,6
Bolzano	866	1,6	56.752.944,8	1,7	65.534,6
Ambito nazionale	8.501	15,3	531.953.754,4	15,9	62.575,4
Non classificato	107	0,2	6.391.535,3	0,2	59.734,0
Totale	**55.703**	**100,0**	**3.348.218.549,36**	**100,0**	**60.108,4**

Tabella 9 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	3.520	7,0	220.914.735,7	7,1	62.759,9
Valle d'Aosta	456	0,9	27.993.786,8	0,9	61.389,9
Lombardia	7.740	15,4	468.419.431,4	15,0	60.519,3
Trento	1.022	2,0	55.903.998,7	1,8	54.700,6
Veneto	3.176	6,3	201.171.040,6	6,5	63.341,0
Friuli Venezia Giulia	1.332	2,6	81.722.824,6	2,6	61.353,5
Liguria	1.246	2,5	74.160.264,1	2,4	59.518,7
Emilia Romagna	3.935	7,8	237.849.299,5	7,6	60.444,5
Toscana	2.463	4,9	157.173.251,1	5,0	63.813,7
Umbria	322	0,6	21.642.030,2	0,7	67.211,3
Marche	922	1,8	50.330.566,8	1,6	54.588,5
Lazio	2.861	5,7	188.537.836,8	6,0	65.899,3
Abruzzo	490	1,0	30.662.570,1	1,0	62.576,7
Molise	141	0,3	8.777.697,9	0,3	62.253,2
Campania	1.729	3,4	112.761.220,2	3,6	65.217,6
Puglia	1.500	3,0	99.562.352,1	3,2	66.374,9
Basilicata	318	0,6	20.449.376,7	0,7	64.306,2
Calabria	455	0,9	27.707.113,8	0,9	60.894,8
Sicilia	1.454	2,9	89.053.512,8	2,9	61.247,3
Sardegna	1.266	2,5	78.545.844,1	2,5	62.042,5
Bolzano	973	1,9	60.570.856,0	1,9	62.251,7
Ambito nazionale	12.809	25,5	792.679.769,7	25,4	61.884,6
Non classificato	146	0,3	10.006.165,4	0,3	68.535,4
Totale	**50.276**	**100,0**	**3.116.595.545,1**	**100,0**	**61.989,7**

Tabella 10 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		1.138	5,1	98.124.258	5,24	86.225,2
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		2	0,0	163.177	0,01	81.588,5
Agenzie fiscali		35	0,2	2.696.667	0,14	77.047,6
Enti di previdenza e Organi professionali		151	0,7	12.314.279	0,66	81.551,5
Enti di ricerca		50	0,2	4.147.056	0,22	82.941,1
Università		214	1,0	17.310.085	0,92	80.888,2
Centrali committenza		77	0,3	5.822.027	0,31	75.610,7
Enti ed Agenzie produttori di	servizi economici e di regolazione dell'attività economica	745	3,4	59.673.552	3,19	80.098,7
	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	438	2,0	36.706.965	1,96	83.805,9
Camere di commercio		13	0,1	1.020.893	0,05	78.530,3
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione di reti ed infrastrutture	aeroportuali	152	0,7	12.695.556	0,68	83.523,4
	stradali	487	2,2	43.814.947	2,34	89.969,1
	Ferrovie	176	0,8	14.234.676	0,76	80.878,8
	Gestione rifiuti	170	0,8	15.201.900	0,81	89.422,9
	Informatica e telecomunicazioni	16	0,1	1.431.136	0,08	89.446,0
	Multiservizi	432	2,0	38.498.103	2,06	89.116,0
	Porti ed Interporti	82	0,4	7.441.705	0,40	90.752,5
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	222	1,0	17.673.407	0,94	79.609,9
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	130	0,6	11.384.825	0,61	87.575,6
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	895	4,0	79.396.630	4,24	88.711,3
	Servizi postali	34	0,2	3.982.603	0,21	117.135,4
	Trasporto pubblico locale	154	0,7	12.178.905	0,65	79.083,8
Regioni		563	2,5	52.728.700	2,82	93.656,7
Province		2.085	9,4	177.422.536	9,47	85.094,7
Comuni		11.238	50,8	930.826.436	49,71	82.828,5
Aziende del servizio sanitario nazionale		807	3,6	71.546.291	3,82	88.657,1
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		597	2,7	54.887.983	2,93	91.939,7
Comunità montane		330	1,5	28.784.009	1,54	87.224,3
n.c.		710	3,2	60.160.017	3,23	85.131,5
Totale		**22.143**	**100,0**	**1.872.269.324**	**100,00**	**84.566,3**

Tabella 11 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		2.413	4,33	158.238.623,58	4,73	65.577,55
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		54	0,10	3.367.711,37	0,10	62.365,03
Agenzie fiscali		76	0,14	4.698.969,83	0,14	61.828,55
Enti di previdenza e Organi professionali		136	0,24	9.312.492,23	0,28	68.474,21
Enti di ricerca		678	1,22	36.756.363,09	1,10	54.212,92
Università		902	1,62	49.221.249,26	1,47	54.569,01
Centrali committenza		6.012	10,79	389.270.702	11,63	64.748,95
Enti ed Agenzie produttori di	servizi economici e di regolazione dell'attività economica	1.067	1,92	63.842.972,56	1,91	59.834,09
	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	1.299	2,33	76.617.251,20	2,29	58.981,72
Camere di commercio		90	0,16	5.411.170,50	0,16	60.124,12
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione di reti ed infrastrutture	aeroportuali	398	0,71	24.352.500,58	0,73	61.187,19
	stradali	190	0,34	13.567.913,86	0,41	71.410,07
	Ferrovie	971	1,74	59.632.051,70	1,78	61.413,03
	Gestione rifiuti	1.123	2,02	72.782.468,22	2,17	64.810,75
	Informatica e telecomunicazioni	293	0,53	18.874.938,20	0,56	64.419,58
	Multiservizi	1.681	3,02	100.229.801,98	2,99	59.625,11
	Porti ed Interporti	25	0,04	1.265.281,48	0,04	50.611,26
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1.039	1,87	67.039.460,50	2,00	64.523,06
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	624	1,12	41.831.207,91	1,25	67.037,19
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	1.066	1,91	63.990.881,09	1,91	60.028,97
	Servizi postali	269	0,48	18.275.214,76	0,55	67.937,60
	Trasporto pubblico locale	1.864	3,35	115.512.231,22	3,45	61.970,08
Regioni		293	0,53	18.772.864,82	0,56	64.071,21
Province		796	1,43	45.076.352,19	1,35	56.628,58
Comuni		4.741	8,51	246.439.815,64	7,36	51.980,56
Aziende del servizio sanitario nazionale		26.077	46,81	1.558.343.944,95	46,54	59.759,33
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		101	0,18	5.566.759,31	0,17	55.116,43
Comunità montane		188	0,34	10.325.443,04	0,31	54.922,57
n.c.		1.237	2,22	69601912,47	2,08	56.266,70
Totale		**55.703**	**100,00**	**3.348.218.549,36**	**100,00**	**60.108,41**

Tabella 12 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		3.854	7,67	237.961.991	7,64	61.744,16
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		159	0,32	10.795.915	0,35	67.898,83
Agenzie fiscali		121	0,24	7.304.011	0,23	60.363,73
Enti di previdenza e Organi professionali		332	0,66	22.893.158	0,73	68.955,30
Enti di ricerca		548	1,09	31.767.934	1,02	57.970,68
Università		890	1,77	49.098.809	1,58	55.167,20
Centrali committenza		1.244	2,47	77.533.116	2,49	62.325,66
Enti ed Agenzie produttori di	servizi economici e di regolazione dell'attività economica	1.764	3,51	107.924.333	3,46	61.181,59
	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	1.569	3,12	96.621.061	3,10	61.581,30
Camere di commercio		399	0,79	22.948.394	0,74	57.514,77
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione di reti ed infrastrutture	aeroportuali	871	1,73	54.660.790	1,75	62.756,36
	stradali	543	1,08	36.717.372	1,18	67.619,47
	Ferrovie	932	1,85	59.249.798	1,90	63.572,74
	Gestione rifiuti	1.810	3,60	118.860.011	3,81	65.668,51
	Informatica e telecomunicazioni	687	1,37	42.760.702	1,37	62.242,65
	Multiservizi	2.567	5,11	161.673.357	5,19	62.981,44
	Porti ed Interporti	165	0,33	10.535.665	0,34	63.852,52
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1.839	3,66	113.366.359	3,64	61.645,65
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	865	1,72	57.429.060	1,84	66.391,98
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	1.319	2,62	82.054.020	2,63	62.209,26
	Servizi postali	718	1,43	51.496.971	1,65	71.722,80
	Trasporto pubblico locale	1.327	2,64	82.217.760	2,64	61.957,62
Regioni		968	1,93	64.696.849	2,08	66.835,59
Province		2.165	4,31	133.068.573	4,27	61.463,54
Comuni		13.810	27,47	850.051.290	27,27	61.553,32
Aziende del servizio sanitario nazionale		5.528	11,00	352.696.917	11,32	63.801,90
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		289	0,57	16.975.658	0,54	58.739,30
Comunità montane		279	0,55	16.748.834	0,54	60.031,66
n.c.		2714	5,40	146.486.838	4,70	53.974,52
Totale		**50.276**	**100,00**	**3.116.595.545**	**100,00**	**61.989,73**

A2. La domanda di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 euro

Tabella 1 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei settori ordinari per tipo di contratto anno 2011					
Tipo di contratto	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Lavori	18.441	38,2	21.202.945.008	32,9	1.149.772
Forniture	14.336	29,7	16.815.984.453	26,1	1.172.990
Servizi	15.506	32,1	26.434.937.550	41,0	1.704.820
Totale	**48.283**	**100,0**	**64.453.867.010**	**100,0**	**1.334.918**

Tabella 2 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei settori speciali per tipo di contratto anno 2011					
Tipo di contratto	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Lavori	3.565	30,6	7.552.117.203	27,4	2.118.406
Forniture	3.134	26,9	8.247.814.784	29,9	2.631.721
Servizi	4.945	42,5	11.757.544.239	42,7	2.377.663
Totale	**11.644**	**100,0**	**27.557.476.226**	**100,0**	**2.366.667**

Tabella 3 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per classe di importo - anno 2011					
Classe di importo	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
>150.000 <=500.000	13.321	72,2	3.756.229.682	17,7	281.978
>500.000 <=1.000.000	2.717	14,7	1.993.591.258	9,4	733.747
>=1.000.000 <=5.000.000	2.024	11,0	4.296.369.629	20,3	2.122.712
>=5.000.000 <=15.000.000	279	1,5	2.234.628.811	10,5	8.009.422
>15.000.000	100	0,5	8.922.125.627	42,1	89.221.256
Totale	**18.441**	**100,0**	**21.202.945.008**	**100,0**	**1.149.772**

Tabella 4 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per classe di importo - anno 2011

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	1.925	54,0	591.430.027	7,8	307.236
>500.000 <=1.000.000	680	19,1	505.330.906	6,7	743.134
>=1.000.000 <=5.000.000	746	20,9	1.695.287.972	22,4	2.272.504
>=5.000.000 <=15.000.000	146	4,1	1.184.005.223	15,7	8.109.625
>15.000.000	68	1,9	3.576.063.076	47,4	52.589.163
Totale	**3.565**	**100,0**	**7.552.117.203**	**100,0**	**2.118.406**

Tabella 5 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	6.559	35,6	10.470.697.518	49,4	1.596.386
Procedura ristretta	912	4,9	6.517.659.848	30,7	7.146.557
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.578	8,6	454.951.928	2,1	288.309
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	8.877	48,1	3.578.265.451	16,9	403.094
Altre procedure	85	0,5	33.214.444	0,2	390.758
n.c.	430	2,3	148.155.819	0,7	344.548
Totale	**18.441**	**100,0**	**21.202.945.008**	**100,0**	**1.149.772**

Tabella 6 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	422	11,8	1.795.980.390	23,8	4.255.878
Procedura ristretta	226	6,3	719.032.621	9,5	3.181.560
Procedura negoziata previa pubblicazione	387	10,9	2.131.715.747	28,2	5.508.309
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.077	30,2	1.654.004.147	21,9	1.535.751
Altre procedure	1.425	40,0	1.241.570.420	16,4	871.277
n.c.	28	0,8	9.813.878	0,1	350.496
Totale	**3.565**	**100,0**	**7.552.117.203**	**100,0**	**2.118.406**

Tabella 7 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per categoria prevalente del bando - Anno 2011

Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo(%)	Importo medio
OG1	5.539	30,0	6.571.805.512	31,0	1.186.461
OG2	1.384	7,5	1.035.688.615	4,9	748.330
OG3	5.113	27,7	7.158.836.833	33,8	1.400.125
OG4	22	0,1	1.015.468.166	4,8	46.157.644
OG5	6	0,0	67.997.033	0,3	11.332.839
OG6	730	4,0	759.631.964	3,6	1.040.592
OG7	198	1,1	616.999.190	2,9	3.116.158
OG8	749	4,1	448.962.211	2,1	599.416
OG9	339	1,8	421.657.492	2,0	1.243.827
OG10	318	1,7	192.401.324	0,9	605.036
OG11	628	3,4	381.843.385	1,8	608.031
OG12	149	0,8	120.414.902	0,6	808.154
OG13	142	0,8	74.926.637	0,4	527.652
OS1	57	0,3	32.593.695	0,2	571.819
OS2	58	0,3	24.059.119	0,1	414.812
OS3	50	0,3	23.792.794	0,1	475.856
OS4	68	0,4	40.861.812	0,2	600.909
OS5	7	0,0	2.633.559	0,0	376.223
OS6	259	1,4	119.952.459	0,6	463.137
OS7	41	0,2	17.617.413	0,1	429.693
OS8	20	0,1	8.787.092	0,0	439.355
OS9	21	0,1	8.979.834	0,0	427.611
OS10	144	0,8	76.724.337	0,4	532.808
OS11	31	0,2	15.677.260	0,1	505.718
OS12	189	1,0	105.534.586	0,5	558.384
OS13	14	0,1	4.845.716	0,0	346.123
OS14	20	0,1	213.028.580	1,0	10.651.429
OS15	1	0,0	510.380	0,0	510.380
OS16	3	0,0	1.180.482	0,0	393.494
OS17	1	0,0	191.000	0,0	191.000
OS18	79	0,4	56.973.356	0,3	721.182
OS19	84	0,5	191.376.268	0,9	2.278.289
OS20	2	0,0	503.110	0,0	251.555
OS21	436	2,4	304.499.424	1,4	698.393
OS22	65	0,4	108.620.208	0,5	1.671.080
OS23	31	0,2	24.037.412	0,1	775.400
OS24	251	1,4	99.444.792	0,5	396.194
OS25	13	0,1	6.091.004	0,0	468.539
OS26	13	0,1	5.989.493	0,0	460.730
OS27	2	0,0	764.902	0,0	382.451
OS28	225	1,2	111.798.331	0,5	496.881
OS29	11	0,1	12.785.801	0,1	1.162.346
OS30	259	1,4	142.573.587	0,7	550.477
OS31	10	0,1	10.542.789	0,0	1.054.279
OS32	52	0,3	44.328.219	0,2	852.466
OS33	25	0,1	8.762.964	0,0	350.519
OS34	14	0,1	14.413.435	0,1	1.029.531
nc	568	3,1	495.836.529	2,3	872.952
Totale	**18.441**	**100,0**	**21.202.945.008**	**100,0**	**1.149.772**

Tabella 8 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	388	2,1	294.554.997	1,4	759.162
Basilicata	258	1,4	261.394.556	1,2	1.013.157
Bolzano	492	2,7	374.494.362	1,8	761.167
Calabria	520	2,8	748.571.176	3,5	1.439.560
Campania	1.009	5,5	743.878.309	3,5	737.243
Emilia	997	5,4	842.053.401	4,0	844.587
Friuli	652	3,5	454.244.833	2,1	696.695
Lazio	1.593	8,6	1.187.997.116	5,6	745.761
Liguria	387	2,1	230.470.342	1,1	595.531
Lombardia	2.021	11,0	1.723.810.589	8,1	852.949
Marche	476	2,6	365.221.411	1,7	767.272
Molise	134	0,7	110.770.446	0,5	826.645
Piemonte	1.035	5,6	653.765.957	3,1	631.658
Puglia	881	4,8	662.958.577	3,1	752.507
Sardegna	747	4,1	497.108.026	2,3	665.473
Sicilia	775	4,2	762.939.506	3,6	984.438
Toscana	1.026	5,6	902.781.094	4,3	879.904
Trento	502	2,7	758.544.750	3,6	1.511.045
Umbria	175	0,9	124.551.824	0,6	711.725
Valle d'Aosta	205	1,1	167.336.015	0,8	816.273
Veneto	1.252	6,8	1.519.003.954	7,2	1.213.262
Ambito nazionale	2.759	15,0	7.699.428.149	36,3	2.790.659
Non classificato	157	0,9	117.065.617	0,6	745.641
Totale	**18.441**	**100,0**	**21.202.945.008**	**100,0**	**1.149.772**

Tabella 9 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	51	1,4	22.482.921	0,3	440.842
Basilicata	20	0,6	8.637.987	0,1	431.899
Bolzano	33	0,9	26.390.823	0,3	799.722
Calabria	31	0,9	17.226.334	0,2	555.688
Campania	46	1,3	31.174.878	0,4	677.715
Emilia Romagna	145	4,1	391.476.257	5,2	2.699.836
Friuli V.G.	77	2,2	44.169.957	0,6	573.636
Lazio	166	4,7	218.433.640	2,9	1.315.865
Liguria	66	1,9	61.059.218	0,8	925.140
Lombardia	350	9,8	493.382.265	6,5	1.409.664
Marche	65	1,8	52.326.583	0,7	805.024
Molise	4	0,1	1.524.148	0,0	381.037
Piemonte	176	4,9	203.115.547	2,7	1.154.066
Puglia	142	4,0	299.815.557	4,0	2.111.377
Sardegna	86	2,4	90.721.740	1,2	1.054.904
Sicilia	43	1,2	28.593.233	0,4	664.959
Toscana	151	4,2	120.395.128	1,6	797.319
Trento	15	0,4	5.198.448	0,1	346.563
Umbria	14	0,4	4.752.283	0,1	339.449
Valle d'Aosta	9	0,3	8.454.275	0,1	939.364
Veneto	242	6,8	145.196.737	1,9	599.987
Ambito nazionale	1.627	45,6	5.275.355.290	69,9	3.242.382
Non classificato	6	0,2	2.233.954	0,0	372.326
Totale	**3.565**	**100,0**	**7.552.117.203**	**100,0**	**2.118.406**

Tabella 10 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		1.204	5,5	1.568.657.048	5,5	1.302.871
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		9	0,0	18.731.185	0,1	2.081.243
Agenzie fiscali		36	0,2	36.103.224	0,1	1.002.867
Enti di previdenza ed Ordini professionali		109	0,5	66.512.978	0,2	610.211
Enti di ricerca		42	0,2	30.022.948	0,1	714.832
Università		199	0,9	300.845.952	1,0	1.511.789
Centrali committenza		6	0,0	396.070.564	1,4	66.011.761
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		752	3,4	973.657.008	3,4	1.294.757
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	458	2,1	371.021.145	1,3	810.090
	servizi economici e di regolazione	745	3,4	1.498.155.746	5,2	2.010.947
Camere di commercio		14	0,1	7.849.968	0,0	560.712
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	967	4,4	4.356.033.677	15,1	4.504.688
	Multiservizi	447	2,0	731.433.683	2,5	1.636.317
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	783	3,6	1.773.270.460	6,2	2.264.713
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	390	1,8	1.502.270.952	5,2	3.851.977
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	996	4,5	926.236.009	3,2	929.956
	Ambiente	198	0,9	186.580.430	0,6	942.325
	Aeroportuali	163	0,7	210.464.758	0,7	1.291.195
	Ferrovie	398	1,8	2.382.908.889	8,3	5.987.208
	Informatica e telecomunicazioni	57	0,3	33.595.601	0,1	589.397
	Porti ed Interporti	153	0,7	745.533.553	2,6	4.872.768
	Servizi postali	191	0,9	117.860.386	0,4	617.070
	Trasporto pubblico locale	146	0,7	337.522.496	1,2	2.311.798
Regioni		529	2,4	393.900.907	1,4	744.614
Province		1.953	8,9	1.778.295.875	6,2	910.546
Comuni		9.454	43,0	6.561.804.432	22,8	694.077
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		800	3,6	712.233.617	2,5	890.292
Comunità montane		154	0,7	75.280.938	0,3	488.837
Non classificato		653	3,0	662.207.781	2,3	1.014.101
Totale		**22.006**	**100**	**28.755.062.211**	**100**	**1.306.692**

Tabella 11 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2011

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	9.174	64,0%	2.385.210.730	14,2%	259.997
>500.000 <=1.000.000	2.325	16,2%	1.636.213.228	9,7%	703.748
>=1.000.000 <=5.000.000	2.308	16,1%	4.924.760.481	29,3%	2.133.778
>=5.000.000 <=15.000.000	417	2,9%	3.374.920.268	20,1%	8.093.334
>15.000.000	112	0,8%	4.494.879.746	26,7%	40.132.855
Totale	**14.336**	**100,0%**	**16.815.984.453**	**100,0%**	**1.172.990**

Tabella 12 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori speciali per classe d'importo - anno 2011

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	1.862	59,4%	509.549.560	6,2%	273.657
>500.000 <=1.000.000	443	14,1%	333.400.278	4,0%	752.597
>=1.000.000 <=5.000.000	572	18,3%	1.325.660.585	16,1%	2.317.588
>=5.000.000 <=15.000.000	169	5,4%	1.506.651.938	18,3%	8.915.100
>15.000.000	88	2,8%	4.572.552.422	55,4%	51.960.823
Totale	**3.134**	**100,0%**	**8.247.814.784**	**100,0%**	**2.631.721**

Tabella 13 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2011

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	9.425	60,8%	2.361.513.456	8,9%	250.558
>500.000 <=1.000.000	2.500	16,1%	1.801.736.939	6,8%	720.695
>=1.000.000 <=5.000.000	2.685	17,3%	5.619.917.745	21,3%	2.093.079
>=5.000.000 <=15.000.000	612	3,9%	5.113.199.205	19,3%	8.354.901
>15.000.000	284	1,8%	11.538.570.206	43,6%	40.628.768
Totale	**15.506**	**100,0%**	**26.434.937.550**	**100,0%**	**1.704.820**

Tabella 14 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per classe d'importo - anno 2011

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	2.941	59,5%	808.070.785	6,9%	274.761
>500.000 <=1.000.000	735	14,9%	537.173.143	4,6%	730.848
>=1.000.000 <=5.000.000	880	17,8%	2.040.246.216	17,4%	2.318.462
>=5.000.000 <=15.000.000	258	5,2%	2.155.063.749	18,3%	8.352.960
>15.000.000	131	2,6%	6.216.990.347	52,9%	47.457.942
Totale	**4.945**	**100,0%**	**11.757.544.239**	**100,0%**	**2.377.663**

Tabella 15 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	7.593	53,0	10.085.398.918	60,0	1.328.250
Procedura ristretta	793	5,5	1.265.264.674	7,5	1.595.542
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.274	8,9	355.501.505	2,1	279.044
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.352	30,4	4.916.045.858	29,2	1.129.606
Altre procedure	53	0,4	29.975.430	0,2	565.574
n.c.	271	1,9	163.798.068	1,0	604.421
Totale	**14.336**	**100,0**	**16.815.984.453**	**100,0**	**1.172.990**

Tabella 16 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo(%)	Importo medio
Procedura aperta	382	12,2	875.445.175	10,6	2.291.741
Procedura ristretta	207	6,6	470.503.034	5,7	2.272.962
Procedura negoziata previa pubblicazione	654	20,9	4.604.896.420	55,8	7.041.126
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.045	33,3	1.856.898.076	22,5	1.776.936
Altre procedure	780	24,9	415.469.529	5,0	532.653
n.c.	66	2,1	24.602.549	0,3	372.766
Totale	**3.134**	**100,0**	**8.247.814.784**	**100,0**	**2.631.721**

Tabella 17 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	6.134	39,6	14.926.595.442	56,5	2.433.420
Procedura ristretta	1.013	6,5	3.521.203.142	13,3	3.476.015
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.785	11,5	808.696.352	3,1	453.051
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	5.664	36,5	6.649.825.650	25,2	1.174.051
Altre procedure	463	3,0	186.577.541	0,7	402.975
n.c.	447	2,9	342.039.424	1,3	765.189
Totale	**15.506**	**100,0**	**26.434.937.550**	**100,0**	**1.704.820**

Tabella 18 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	575	11,6	2.966.404.343	25,2	5.158.964
Procedura ristretta	259	5,2	932.021.611	7,9	3.598.539
Procedura negoziata previa pubblicazione	572	11,6	2.097.353.311	17,8	3.666.702
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.239	45,3	4.619.236.261	39,3	2.063.080
Altre procedure	1.208	24,4	1.086.640.057	9,2	899.536
n.c.	92	1,9	55.888.656	0,5	607.485
Totale	**4.945**	**100,0**	**11.757.544.239**	**100,0**	**2.377.663**

Tabella 19 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per CPV - anno 2011

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	9.725	67,8	9.048.827.011	53,8	930.471
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	577	4,0	1.441.918.253	8,6	2.498.992
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	253	1,8	1.054.719.180	6,3	4.168.851
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	186	1,3	840.674.266	5,0	4.519.754
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	436	3,0	614.538.142	3,7	1.409.491
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	288	2,0	467.836.321	2,8	1.624.432
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	203	1,4	281.823.524	1,7	1.388.293
Stampati e prodotti affini	111	0,8	203.233.700	1,2	1.830.934
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	329	2,3	190.115.354	1,1	577.858
Sostanze chimiche	110	0,8	182.249.674	1,1	1.656.815
Altre CPV	1.047	7,3	703.491.378	4,2	671.912
n.c.	1.071	7,5	1.786.557.650	10,6	1.668.121
Totale	**14.336**	**100,0**	**16.815.984.453**	**100,0**	**1.172.990**

Tabella 20 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per CPV - anno 2011

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	573	18,3	1.718.526.670	20,8	2.999.174
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	547	17,5	1.293.716.637	15,7	2.365.113
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	270	8,6	1.265.792.202	15,3	4.688.119
Macchinari industriali	313	10,0	461.822.738	5,6	1.475.472
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	290	9,3	321.727.974	3,9	1.109.407
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	121	3,9	217.677.106	2,6	1.798.984
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	39	1,2	149.990.962	1,8	3.845.922
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	152	4,9	138.987.584	1,7	914.392
Sostanze chimiche	152	4,9	85.436.055	1,0	562.079
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	53	1,7	81.881.092	1,0	1.544.926
Altre CPV	246	7,8	252.794.796	3,1	1.027.621
n.c.	378	12,1	2.259.460.969	27,4	5.977.410
Totale	**3.134**	**100,0**	**8.247.814.784**	**100,0**	**2.631.721**

Tabella 21 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per CPV - anno 2011

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	2.585	16,7	5.309.222.309	20,1	2.053.858
Servizi sanitari e di assistenza sociale	3.252	21,0	4.107.106.685	15,5	1.262.948
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	1.228	7,9	2.610.158.033	9,9	2.125.536
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	1.206	7,8	2.518.643.319	9,5	2.088.427
Servizi di riparazione e manutenzione	1.186	7,6	1.741.137.877	6,6	1.468.076
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	581	3,7	1.558.239.086	5,9	2.681.995
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	1.230	7,9	1.492.833.641	5,6	1.213.686
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	579	3,7	1.390.413.992	5,3	2.401.406
Altri servizi di comunità, sociali e personali	798	5,1	1.204.469.944	4,6	1.509.361
Servizi di poste e telecomunicazioni	144	0,9	1.043.363.877	3,9	7.245.582
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	522	3,4	667.004.476	2,5	1.277.786
Servizi pubblici	80	0,5	350.628.215	1,3	4.382.853
Servizi di istruzione e formazione	370	2,4	264.010.507	1,0	713.542
Altro	897	5,8%	1.055.949.238	4,0%	1.177.201
n.c.	848	5,5%	1.121.756.350	4,2%	1.322.826
Totale	**15.506**	**100%**	**26.434.937.550**	**100%**	**1.704.820**

Tabella 22 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per CPV - anno 2011

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi pubblici	177	3,6	1.938.995.640	16,5	10.954.778
Servizi di riparazione e manutenzione	805	16,3	1.688.431.442	14,4	2.097.430
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	309	6,2	1.459.903.215	12,4	4.724.606
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	654	13,2	1.147.656.322	9,8	1.754.826
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	642	13,0	1.077.652.550	9,2	1.678.587
Altri servizi di comunità, sociali e personali	172	3,5	678.086.646	5,8	3.942.364
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	407	8,2	607.144.426	5,2	1.491.755
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	445	9,0	589.142.720	5,0	1.323.916
Servizi di poste e telecomunicazioni	138	2,8	532.590.955	4,5	3.859.355
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	62	1,3	323.610.672	2,8	5.219.527
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	147	3,0	267.258.658	2,3	1.818.086
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	84	1,7	239.640.659	2,0	2.852.865
Servizi sanitari e di assistenza sociale	146	3,0	113.965.769	1,0	780.587
Altre CPV	290	5,9	303.372.477	2,6	1.046.112
n.c.	467	9,4	790.092.088	6,7	1.691.846
Totale	**4.945**	**100,0**	**11.757.544.239**	**100,0**	**2.377.663**

Tabella 23 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	510	3,6	438.871.305	2,6	860.532
Basilicata	137	1,0	91.987.588	0,5	671.442
Bolzano	219	1,5	270.729.640	1,6	1.236.208
Calabria	295	2,1	285.324.140	1,7	967.200
Campania	523	3,6	463.793.416	2,8	886.794
Emilia Romagna	681	4,8	682.149.514	4,1	1.001.688
Friuli V.G.	609	4,2	449.443.997	2,7	738.003
Lazio	592	4,1	734.412.804	4,4	1.240.562
Liguria	355	2,5	313.108.163	1,9	881.995
Lombardia	1.716	12,0	1.501.593.114	8,9	875.054
Marche	288	2,0	353.348.205	2,1	1.226.903
Molise	16	0,1	11.298.114	0,1	706.132
Piemonte	1.189	8,3	1.068.927.630	6,4	899.014
Puglia	848	5,9	678.786.111	4,0	800.455
Sardegna	477	3,3	249.701.729	1,5	523.484
Sicilia	817	5,7	645.584.528	3,8	790.189
Toscana	1.563	10,9	1.613.893.738	9,6	1.032.562
Trento	169	1,2	149.387.931	0,9	883.952
Umbria	102	0,7	67.042.807	0,4	657.282
Valle d'Aosta	114	0,8	43.890.115	0,3	385.001
Veneto	1.089	7,6	1.140.172.718	6,8	1.046.991
Ambito nazionale	2.018	14,1	5.548.590.502	33,0	2.749.549
Non classificato	9	0,1	13.946.644	0,1	1.549.627
Totale	**14.336**	**100,0**	**16.815.984.453**	**100,0**	**1.172.990**

Tabella 24 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	37	1,2	36.364.262	0,4	982.818
Basilicata	5	0,2	13.741.061	0,2	2.748.212
Bolzano	23	0,7	13.449.991	0,2	584.782
Calabria	2	0,1	480.780	0,0	240.390
Campania	49	1,6	68.868.452	0,8	1.405.479
Emilia Romagna	138	4,4	100.389.754	1,2	727.462
Friuli V. G.	40	1,3	35.548.780	0,4	888.719
Lazio	117	3,7	216.574.318	2,6	1.851.063
Liguria	72	2,3	83.907.833	1,0	1.165.387
Lombardia	243	7,8	494.845.394	6,0	2.036.401
Marche	24	0,8	21.072.312	0,3	878.013
Molise	0	0,0	0	0,0	0
Piemonte	102	3,3	237.665.588	2,9	2.330.055
Puglia	78	2,5	162.404.827	2,0	2.082.113
Sardegna	25	0,8	103.239.651	1,3	4.129.586
Sicilia	30	1,0	60.235.523	0,7	2.007.851
Toscana	98	3,1	147.050.291	1,8	1.500.513
Trento	18	0,6	26.260.618	0,3	1.458.923
Umbria	15	0,5	16.924.483	0,2	1.128.299
Valle d'Aosta	14	0,4	17.260.000	0,2	1.232.857
Veneto	134	4,3	134.099.957	1,6	1.000.746
Ambito nazionale	1.868	59,6	6.256.090.081	75,9	3.349.085
Non classificato	2	0,1	1.340.830	0,0	670.415
Totale	**3.134**	**100,0**	**8.247.814.784**	**100,0**	**2.631.721**

Tabella 25 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	208	1,3	336.337.232	1,3	1.617.006
Basilicata	163	1,1	421.700.507	1,6	2.587.120
Bolzano	234	1,5	194.515.379	0,7	831.262
Calabria	198	1,3	265.192.936	1,0	1.339.358
Campania	907	5,8	1.570.656.371	5,9	1.731.705
Emilia Romagna	1.026	6,6	1.579.653.591	6,0	1.539.623
Friuli V.G.	403	2,6	697.087.436	2,6	1.729.745
Lazio	1.099	7,1	2.274.243.250	8,6	2.069.375
Liguria	474	3,1	531.532.299	2,0	1.121.376
Lombardia	2.387	15,4	3.291.483.137	12,5	1.378.920
Marche	260	1,7	285.496.852	1,1	1.098.065
Molise	32	0,2	27.393.347	0,1	856.042
Piemonte	1.035	6,7	1.658.684.477	6,3	1.602.594
Puglia	838	5,4	1.414.720.474	5,4	1.688.211
Sardegna	520	3,4	711.948.814	2,7	1.369.132
Sicilia	556	3,6	920.060.174	3,5	1.654.784
Toscana	843	5,4	1.194.645.010	4,5	1.417.135
Trento	258	1,7	290.280.981	1,1	1.125.120
Umbria	140	0,9	159.475.735	0,6	1.139.112
Valle d'Aosta	139	0,9	362.804.857	1,4	2.610.107
Veneto	1.102	7,1	1.440.288.881	5,4	1.306.977
Ambito nazionale	2.672	17,2	6.792.171.657	25,7	2.541.980
Non classificato	12	0,1	14.564.153	0,1	1.213.679
Totale	**15.506**	**100,0**	**26.434.937.550**	**100,0**	**1.704.820**

Tabella 26 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2011

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	20	0,4	66.530.425	0,6	3.326.521
Basilicata	14	0,3	4.660.171	0,0	332.869
Bolzano	18	0,4	15.155.964	0,1	841.998
Calabria	19	0,4	21.688.834	0,2	1.141.518
Campania	82	1,7	116.446.118	1,0	1.420.075
Emilia Romagna	189	3,8	421.654.780	3,6	2.230.978
Friuli V.G.	75	1,5	349.251.762	3,0	4.656.690
Lazio	210	4,2	1.662.433.027	14,1	7.916.348
Liguria	39	0,8	32.075.042	0,3	822.437
Lombardia	323	6,5	470.842.483	4,0	1.457.717
Marche	25	0,5	60.854.237	0,5	2.434.169
Molise	3	0,1	3.423.386	0,0	1.141.129
Piemonte	202	4,1	202.006.756	1,7	1.000.033
Puglia	86	1,7	327.342.427	2,8	3.806.307
Sardegna	36	0,7	44.330.832	0,4	1.231.412
Sicilia	37	0,7	16.901.772	0,1	456.805
Toscana	123	2,5	90.773.958	0,8	738.000
Trento	17	0,3	15.968.426	0,1	939.319
Umbria	18	0,4	210.633.791	1,8	11.701.877
Valle d'Aosta	12	0,2	8.294.140	0,1	691.178
Veneto	171	3,5	190.397.051	1,6	1.113.433
Ambito nazionale	3.223	65,2	7.425.268.433	63,2	2.303.838
Non classificato	3	0,1	610.422	0,0	203.474
Totale	**4.945**	**100,0**	**11.757.544.239**	**100,0**	**2.377.663**

Tabella 27 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		907	5,2	2.754.453.779	11,0	3.036.884
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		47	0,3	60.165.176	0,2	1.280.110
Agenzie fiscali		18	0,1	10.191.871	0,0	566.215
Enti di previdenza ed Ordini professionali		69	0,4	85.286.935	0,3	1.236.043
Enti di ricerca		137	0,8	91.363.532	0,4	666.887
Università		150	0,9	144.835.761	0,6	965.572
Centrali committenza		844	4,8	2.784.594.953	11,1	3.299.283
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		9.851	56,4	8.600.466.908	34,3	873.055
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	223	1,3	138.767.965	0,6	622.278
	servizi economici e di regolazione	324	1,9	570.969.242	2,3	1.762.251
Camere di commercio		15	0,1	7.456.361	0,0	497.091
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	102	0,6	123.843.106	0,5	1.214.148
	Multiservizi	376	2,2	221.253.691	0,9	588.441
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	902	5,2	2.313.140.978	9,2	2.564.458
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	406	2,3	775.459.616	3,1	1.909.999
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	321	1,8	496.988.557	2,0	1.548.251
	Ambiente	419	2,4	412.822.390	1,6	985.256
	Aeroportuali	133	0,8	118.391.018	0,5	890.158
	Ferrovie	449	2,6	2.957.167.214	11,8	6.586.119
	Informatica e telecomunicazioni	198	1,1	253.298.494	1,0	1.279.285
	Porti ed Interporti	16	0,1	9.224.590	0,0	576.537
	Servizi postali	152	0,9	236.689.549	0,9	1.557.168
	Trasporto pubblico locale	431	2,5	988.050.774	3,9	2.292.461
Regioni		64	0,4	72.432.909	0,3	1.131.764
Province		137	0,8	118.113.116	0,5	862.140
Comuni		648	3,7	563.806.312	2,2	870.071
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		11	0,1	10.139.682	0,0	921.789
Comunità montane		23	0,1	10.787.378	0,0	469.016
Non classificato		97	0,6	133.637.376	0,5	1.377.705
Totale		**17.470**	**100**	**25.063.799.236**	**100**	**1.434.677**

Tabella 28 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		868	4,2	2.477.485.039	6,5	2.854.245
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		127	0,6	296.865.144	0,8	2.337.521
Agenzie fiscali		31	0,2	107.397.883	0,3	3.464.448
Enti di previdenza ed Ordini professionali		264	1,3	902.087.426	2,4	3.416.998
Enti di ricerca		139	0,7	300.673.318	0,8	2.163.117
Università		246	1,2	341.989.544	0,9	1.390.201
Centrali committenza		224	1,1	1.826.993.007	4,8	8.156.219
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		3.295	16,1	6.608.957.346	17,3	2.005.753
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	604	3,0	820.147.830	2,1	1.357.861
	servizi economici e di regolazione	528	2,6	693.680.287	1,8	1.313.788
Camere di commercio		53	0,3	21.403.768	0,1	403.845
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	281	1,4	200.625.117	0,5	713.968
	Multiservizi	616	3,0	646.432.110	1,7	1.049.403
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1320	6,5	2.464.513.173	6,5	1.867.055
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	732	3,6	1.914.649.428	5,0	2.615.641
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	443	2,2	589.532.145	1,5	1.330.772
	Ambiente	823	4,0	1.328.848.359	3,5	1.614.640
	Aeroportuali	231	1,1	268.786.451	0,7	1.163.578
	Ferrovie	584	2,9	1.458.085.262	3,8	2.496.721
	Informatica e telecomunicazioni	510	2,5	659.775.756	1,7	1.293.678
	Porti ed Interporti	64	0,3	81.018.261	0,2	1.265.910
	Servizi postali	596	2,9	1.437.891.908	3,8	2.412.570
	Trasporto pubblico locale	419	2,0	1.030.881.042	2,7	2.460.337
Regioni		462	2,3	1.034.016.607	2,7	2.238.131
Province		608	3,0	1.114.740.587	2,9	1.833.455
Comuni		5.969	29,2	9.096.801.510	23,8	1.524.008
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		73	0,4	94.394.999	0,2	1.293.082
Comunità montane		85	0,4	129.979.752	0,3	1.529.174
Non classificato		256	1,3	243.828.729	0,6	952.456
Totale		**20.451**	**100**	**38.192.481.789**	**100**	**1.867.512**

A3. L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori

Tabella 1 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione e del numero medio di categorie ad impresa per forma giuridica - dati 2011

Forma giuridica	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Società di capitali, di cui:	25.196	64,5	75.082,0	69,3	3,0
spa	*2.008*	*5,1*	*9.423*	*8,7*	*4,7*
srl	*23.158*	*59,3*	*65.534*	*60,5*	*2,8*
s.acc.pa	*30*	*0,1*	*125*	*0,1*	*4,2*
Società di persone, di cui:	6.418	16,4	14.020	12,9	2,2
snc	*4.282*	*11,0*	*8.921*	*8,2*	*2,1*
sas	*2.136*	*5,5*	*5.099*	*4,7*	*2,4*
Ditte individuali	5.829	14,9	11.875	11,0	2,0
Società cooperative e consorzi	1.556	4,0	7.242	6,7	4,7
n.c.	73	0,2	154	0,1	2,1
Totale	**39.072**	**100**	**108.373**	**100**	**2,8**

Tabella 2 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie e del numero medio di categorie ad impresa per regione - dati 2011

Regione	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Piemonte	2.157	5,5	6.279	5,8	2,9
Valle d'Aosta	217	0,6	750	0,7	3,5
Lombardia	5.160	13,2	12.791	11,8	2,5
Trento	774	2,0	1.857	1,7	2,4
Bolzano	736	1,9	1.421	1,3	1,9
Veneto	3.453	8,8	8.372	7,7	2,4
Friuli V. G.	847	2,2	2.504	2,3	3,0
Liguria	735	1,9	2.201	2,0	3,0
Emilia Romagna	2.028	5,2	5.890	5,4	2,9
Toscana	1.769	4,5	4.491	4,1	2,5
Umbria	747	1,9	1.736	1,6	2,3
Marche	973	2,5	2.478	2,3	2,5
Lazio	4.299	11,0	12.938	11,9	3,0
Abruzzo	1.196	3,1	3.340	3,1	2,8
Molise	296	0,8	1.024	0,9	3,5
Campania	5.130	13,1	15.226	14,0	3,0
Puglia	2.474	6,3	5.962	5,5	2,4
Basilicata	830	2,1	2.651	2,4	3,2
Calabria	1.528	3,9	4.484	4,1	2,9
Sicilia	2.853	7,3	9.572	8,8	3,4
Sardegna	834	2,1	2.233	2,1	2,7
Estero	36	0,1	173	0,2	4,8
Totale	**39.072**	**100,0**	**108.373**	**100,0**	**2,8**

Tabella 3 - Distribuzione delle imprese qualificate per numero di categorie di qualificazione - dati 2011

N. categorie	N. imprese	N. imprese (%)	N. imprese (% cumulate)
1	14.010	35,86	35,86
2	9.587	24,54	60,39
3	5.905	15,11	75,51
4	3.485	8,92	84,43
5	2.241	5,74	90,16
6	1.305	3,34	93,50
7	823	2,11	95,61
8	529	1,35	96,96
9	328	0,84	97,80
10	226	0,58	98,38
11	174	0,45	98,83
12	99	0,25	99,08
13	75	0,19	99,27
14	83	0,21	99,48
15	31	0,08	99,56
16	30	0,08	99,64
17	24	0,06	99,70
18	20	0,05	99,75
19	23	0,06	99,81
20	9	0,02	99,83
21	5	0,01	99,85
22	8	0,02	99,87
23	4	0,01	99,88
24	7	0,02	99,90
25	7	0,02	99,91
26	8	0,02	99,93
27	5	0,01	99,95
28	2	0,01	99,95
29	2	0,01	99,96
30	6	0,02	99,97
32	3	0,01	99,98
33	3	0,01	99,99
34	2	0,01	99,99
35	1	0,00	99,99
36	1	0,00	100,00
38	1	0,00	100,00
Totale	**39.072**	**100,00**	

Tabella 4 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione e del numero medio di categorie per classifica massima di qualificazione - dati 2011

Classifica massima	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
I	3.527	9,0	4.717	4,4	1,3
II	12.184	31,2	21.183	19,5	1,7
III	7.751	19,8	19.593	18,1	2,5
III-BIS	128	0,3	275	0,3	2,1
IV	6.903	17,7	21.807	20,1	3,2
IV-BIS	55	0,1	150	0,1	2,7
V	4.496	11,5	17.495	16,1	3,9
VI	1.623	4,2	7.182	6,6	4,4
VII	729	1,9	3.921	3,6	5,4
VIII	1.676	4,3	12.050	11,1	7,2
Totale	**39.072**	**100,0**	**108.373**	**100,0**	**2,8**

Tabella 5 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica - dati 2011

Categoria	Classifica										Totale categoria	% categoria
	I	II	III	III-BIS	IV	IV-BIS	V	VI	VII	VIII		
OG1	2.291	6.508	4.485	64	3.771	28	2.462	859	405	910	21.783	20,1
OG2	578	1.079	1.120	22	719	11	379	114	43	86	4.151	3,8
OG3	2.541	3.946	3.542	47	2.259	26	1.182	378	180	428	14.529	13,4
OG4	58	63	103		65		49	22	23	121	504	0,5
OG5	11	20	16		19		14	2	1	22	105	0,1
OG6	2.236	2.897	2.449	42	1.316	11	729	248	124	237	10.289	9,5
OG7	121	163	172		101	1	85	34	17	72	766	0,7
OG8	946	1.128	1.084	12	473	9	217	53	32	43	3.997	3,7
OG9	294	455	352	12	218	6	157	45	27	94	1.660	1,5
OG10	1.059	1.143	829	5	360	3	197	75	25	70	3.766	3,5
OG11	1.622	2.311	1.998		879	2	452	130	69	141	7.604	7,0
OG12	245	345	342	4	204	4	145	56	31	68	1.444	1,3
OG13	482	509	397	5	133	3	40	13	7	11	1.600	1,5
OS1	646	797	594	4	259	3	145	47	18	57	2.570	2,4
OS2	125	234	131		62		11	7	2		572	0,5
OS2-A			1								1	0,0
OS3	882	931	509	7	120		54	19	3	8	2.533	2,3
OS4	99	141	101	1	51		33	13	8	31	478	0,4
OS5	222	168	88	1	41	1	15	13	4	4	557	0,5
OS6	559	1.077	617	9	228	1	84	20	6	37	2.638	2,4
OS7	278	463	195	2	79		28	8	2	7	1.062	1,0
OS8	210	286	155	1	65		34	14	2	10	777	0,7
OS9	74	83	70	4	52		44	15	11	30	383	0,4
OS10	113	163	122	3	50		25	4	1	5	486	0,4
OS11	67	58	61	1	22	2	17	7	4	7	246	0,2
OS12	214	232	180		111		60	12	3	10	822	0,8
OS12-A	1									1	2	0,0
OS12-B						1					1	0,0
OS13	19	39	42	1	64	1	55	33	11	61	326	0,3
OS14	16	31	52	1	52	1	38	15	5	48	259	0,2
OS15	9	13	5		9		2		1	1	40	0,0
OS16	21	36	32		27		10	10	4	24	164	0,2
OS17	19	15	13		12		8	3	2	9	81	0,1
OS18	181	411	322		225		155	61	23	68	1.446	1,3
OS18-A	4	2	1	1							8	0,0
OS18-B	1										1	0,0
OS19	246	301	231	7	137	3	69	28	5	64	1.091	1,0
OS20	24	23	15		7		5	2	1	3	80	0,1
OS20-A			1			1					2	0,0
OS21	809	1.009	984	3	445	3	196	67	42	94	3.652	3,4
OS22	205	250	216	2	128	2	78	44	17	60	1.002	0,9
OS23	326	276	183	4	67	1	27	8	2	12	906	0,8
OS24	960	873	506	7	186	2	78	20	8	15	2.655	2,4
OS25	112	134	86	4	36	1	21	5	2	2	403	0,4
OS26	79	103	99		40	1	21	11	5	10	369	0,3
OS27	19	19	26		25		17	9	6	27	148	0,1
OS28	862	1.404	915	5	403	2	162	59	16	51	3.879	3,6
OS29	22	32	40		34		19	12	4	42	205	0,2
OS30	1.197	1.947	1.400	13	596	7	214	68	21	82	5.545	5,1
OS31	5	16	19		10		7	5	1	10	73	0,1
OS32	56	112	59		21		16	2	1	2	269	0,2
OS33	54	68	48	1	25		10	2	2	7	217	0,2
OS34	39	48	63	1	29		17	10	4	13	224	0,2
OS35	1		1								2	0,0
Totale classifica	**21.260**	**32.362**	**25.072**	**296**	**14.235**	**137**	**7.883**	**2.682**	**1.231**	**3.215**	**108.373**	**100,0**
% classifica	**19,6**	**29,9**	**23,1**	**0,3**	**13,1**	**0,1**	**7,3**	**2,5**	**1,1**	**3,0**	**100,0**	

Tabella 6 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica (% rispetto al totale generale) - dati 2011

Categoria	*Classifica*										% Categoria
	I	II	III	III-BIS	IV	IV-BIS	V	VI	VII	VIII	
OG1	2,11	6,01	4,14	0,06	3,48	0,03	2,27	0,79	0,37	0,84	**20,10**
OG2	0,53	1,00	1,03	0,02	0,66	0,01	0,35	0,11	0,04	0,08	**3,83**
OG3	2,34	3,64	3,27	0,04	2,08	0,02	1,09	0,35	0,17	0,39	**13,41**
OG4	0,05	0,06	0,10		0,06		0,05	0,02	0,02	0,11	**0,47**
OG5	0,01	0,02	0,01		0,02		0,01	0,00	0,00	0,02	**0,10**
OG6	2,06	2,67	2,26	0,04	1,21	0,01	0,67	0,23	0,11	0,22	**9,49**
OG7	0,11	0,15	0,16		0,09	0,00	0,08	0,03	0,02	0,07	**0,71**
OG8	0,87	1,04	1,00	0,01	0,44	0,01	0,20	0,05	0,03	0,04	**3,69**
OG9	0,27	0,42	0,32	0,01	0,20	0,01	0,14	0,04	0,02	0,09	**1,53**
OG10	0,98	1,05	0,76	0,00	0,33	0,00	0,18	0,07	0,02	0,06	**3,48**
OG11	1,50	2,13	1,84		0,81	0,00	0,42	0,12	0,06	0,13	**7,02**
OG12	0,23	0,32	0,32	0,00	0,19	0,00	0,13	0,05	0,03	0,06	**1,33**
OG13	0,44	0,47	0,37	0,00	0,12	0,00	0,04	0,01	0,01	0,01	**1,48**
OS1	0,60	0,74	0,55	0,00	0,24	0,00	0,13	0,04	0,02	0,05	**2,37**
OS2	0,12	0,22	0,12		0,06		0,01	0,01	0,00		**0,53**
OS2-A			0,00								**0,00**
OS3	0,81	0,86	0,47	0,01	0,11		0,05	0,02	0,00	0,01	**2,34**
OS4	0,09	0,13	0,09	0,00	0,05		0,03	0,01	0,01	0,03	**0,44**
OS5	0,20	0,16	0,08	0,00	0,04	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	**0,51**
OS6	0,52	0,99	0,57	0,01	0,21	0,00	0,08	0,02	0,01	0,03	**2,43**
OS7	0,26	0,43	0,18	0,00	0,07		0,03	0,01	0,00	0,01	**0,98**
OS8	0,19	0,26	0,14	0,00	0,06		0,03	0,01	0,00	0,01	**0,72**
OS9	0,07	0,08	0,06	0,00	0,05		0,04	0,01	0,01	0,03	**0,35**
OS10	0,10	0,15	0,11	0,00	0,05		0,02	0,00	0,00	0,00	**0,45**
OS11	0,06	0,05	0,06	0,00	0,02	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	**0,23**
OS12	0,20	0,21	0,17		0,10		0,06	0,01	0,00	0,01	**0,76**
OS12-A	0,00									0,00	**0,00**
OS12-B						0,00					**0,00**
OS13	0,02	0,04	0,04	0,00	0,06	0,00	0,05	0,03	0,01	0,06	**0,30**
OS14	0,01	0,03	0,05	0,00	0,05	0,00	0,04	0,01	0,00	0,04	**0,24**
OS15	0,01	0,01	0,00		0,01		0,00		0,00	0,00	**0,04**
OS16	0,02	0,03	0,03		0,02		0,01	0,01	0,00	0,02	**0,15**
OS17	0,02	0,01	0,01		0,01		0,01	0,00	0,00	0,01	**0,07**
OS18	0,17	0,38	0,30		0,21		0,14	0,06	0,02	0,06	**1,33**
OS18-A	0,00	0,00	0,00	0,00							**0,01**
OS18-B	0,00										**0,00**
OS19	0,23	0,28	0,21	0,01	0,13	0,00	0,06	0,03	0,00	0,06	**1,01**
OS20	0,02	0,02	0,01		0,01		0,00	0,00	0,00	0,00	**0,07**
OS20-A			0,00			0,00					**0,00**
OS21	0,75	0,93	0,91	0,00	0,41	0,00	0,18	0,06	0,04	0,09	**3,37**
OS22	0,19	0,23	0,20	0,00	0,12	0,00	0,07	0,04	0,02	0,06	**0,92**
OS23	0,30	0,25	0,17	0,00	0,06	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	**0,84**
OS24	0,89	0,81	0,47	0,01	0,17	0,00	0,07	0,02	0,01	0,01	**2,45**
OS25	0,10	0,12	0,08	0,00	0,03	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	**0,37**
OS26	0,07	0,10	0,09		0,04	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	**0,34**
OS27	0,02	0,02	0,02		0,02		0,02	0,01	0,01	0,02	**0,14**
OS28	0,80	1,30	0,84	0,00	0,37	0,00	0,15	0,05	0,01	0,05	**3,58**
OS29	0,02	0,03	0,04		0,03		0,02	0,01	0,00	0,04	**0,19**
OS30	1,10	1,80	1,29	0,01	0,55	0,01	0,20	0,06	0,02	0,08	**5,12**
OS31	0,00	0,01	0,02		0,01		0,01	0,00	0,00	0,01	**0,07**
OS32	0,05	0,10	0,05		0,02		0,01	0,00	0,00	0,00	**0,25**
OS33	0,05	0,06	0,04	0,00	0,02		0,01	0,00	0,00	0,01	**0,20**
OS34	0,04	0,04	0,06	0,00	0,03		0,02	0,01	0,00	0,01	**0,21**
OS35	0,00		0,00								
% Classifica	**19,62**	**29,86**	**23,13**	**0,27**	**13,14**	**0,13**	**7,27**	**2,47**	**1,14**	**2,97**	**100,00**

Tabella 7 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica - dati 2011

Categoria	Area geografica						Totale categoria	% Categoria
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Estero		
OG1	4.161	3.414	4.640	7.184	2.369	15	**21.783**	**20,1**
OG2	619	672	1.154	1.225	479	2	**4.151**	**3,8**
OG3	2.592	2.485	2.582	5.042	1.812	16	**14.529**	**13,4**
OG4	114	100	120	120	40	10	**504**	**0,5**
OG5	36	24	19	14	9	3	**105**	**0,1**
OG6	1.991	1.807	1.908	3.396	1.178	9	**10.289**	**9,5**
OG7	102	197	160	199	101	7	**766**	**0,7**
OG8	938	824	719	1.180	332	4	**3.997**	**3,7**
OG9	403	398	270	419	165	5	**1.660**	**1,5**
OG10	536	647	635	1.364	581	3	**3.766**	**3,5**
OG11	986	791	1.632	2.991	1.196	8	**7.604**	**7,0**
OG12	361	289	270	358	162	4	**1.444**	**1,3**
OG13	405	262	282	490	159	2	**1.600**	**1,5**
OS1	783	639	421	495	227	5	**2.570**	**2,4**
OS2	93	115	195	118	51		**572**	**0,5**
OS2-A			1				**1**	**0,0**
OS3	765	687	502	445	131	3	**2.533**	**2,3**
OS4	122	99	115	104	36	2	**478**	**0,4**
OS5	142	108	179	93	34	1	**557**	**0,5**
OS6	635	856	414	548	180	5	**2.638**	**2,4**
OS7	375	308	170	148	58	3	**1.062**	**1,0**
OS8	243	214	138	131	45	6	**777**	**0,7**
OS9	99	72	86	95	27	4	**383**	**0,4**
OS10	114	79	100	144	47	2	**486**	**0,4**
OS11	29	55	49	89	21	3	**246**	**0,2**
OS12	155	177	144	246	98	2	**822**	**0,8**
OS12-A				2			**2**	**0,0**
OS12-B		1					**1**	**0,0**
OS13	70	91	69	70	21	5	**326**	**0,3**
OS14	91	57	43	50	14	4	**259**	**0,2**
OS15	7	4	11	12	6		**40**	**0,0**
OS16	48	37	31	37	11		**164**	**0,2**
OS17	28	15	14	21	3		**81**	**0,1**
OS18	305	379	264	377	117	4	**1.446**	**1,3**
OS18-A	2		1	5			**8**	**0,0**
OS18-B				1			**1**	**0,0**
OS19	284	178	289	228	110	2	**1.091**	**1,0**
OS20	16	17	17	28	2		**80**	**0,1**
OS20-A	1		1				**2**	**0,0**
OS21	552	485	717	1.257	633	8	**3.652**	**3,4**
OS22	179	160	190	339	129	5	**1.002**	**0,9**
OS23	282	228	162	196	36	2	**906**	**0,8**
OS24	578	411	520	812	332	2	**2.655**	**2,4**
OS25	23	29	124	159	68		**403**	**0,4**
OS26	101	86	72	69	39	2	**369**	**0,3**
OS27	37	22	39	42	6	2	**148**	**0,1**
OS28	1.015	926	818	835	282	3	**3.879**	**3,6**
OS29	51	36	50	56	8	4	**205**	**0,2**
OS30	1.369	1.261	1.206	1.283	422	4	**5.545**	**5,1**
OS31	25	30	10	6	1	1	**73**	**0,1**
OS32	46	139	25	51	8		**269**	**0,2**
OS33	61	58	26	60	11	1	**217**	**0,2**
OS34	51	73	39	53	8		**224**	**0,2**
OS35		2					**2**	**0,0**
Totale Area geogr.	**22.021**	**20.044**	**21.643**	**32.687**	**11.805**	**173**	**108.373**	**100,0**
% Area geogr.	**20,3**	**18,5**	**20,0**	**30,2**	**10,9**	**0,2**	**100,0**	

Tabella 8 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica (% rispetto al totale generale) - dati 2011

Categoria	*Area geografica*						% Categoria
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Estero	
OG1	3,84	3,15	4,28	6,63	2,19	0,01	**20,10**
OG2	0,57	0,62	1,06	1,13	0,44	0,00	**3,83**
OG3	2,39	2,29	2,38	4,65	1,67	0,01	**13,41**
OG4	0,11	0,09	0,11	0,11	0,04	0,01	**0,47**
OG5	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	**0,10**
OG6	1,84	1,67	1,76	3,13	1,09	0,01	**9,49**
OG7	0,09	0,18	0,15	0,18	0,09	0,01	**0,71**
OG8	0,87	0,76	0,66	1,09	0,31	0,00	**3,69**
OG9	0,37	0,37	0,25	0,39	0,15	0,00	**1,53**
OG10	0,49	0,60	0,59	1,26	0,54	0,00	**3,48**
OG11	0,91	0,73	1,51	2,76	1,10	0,01	**7,02**
OG12	0,33	0,27	0,25	0,33	0,15	0,00	**1,33**
OG13	0,37	0,24	0,26	0,45	0,15	0,00	**1,48**
OS1	0,72	0,59	0,39	0,46	0,21	0,00	**2,37**
OS2	0,09	0,11	0,18	0,11	0,05		**0,53**
OS2-A			0,00				**0,00**
OS3	0,71	0,63	0,46	0,41	0,12	0,00	**2,34**
OS4	0,11	0,09	0,11	0,10	0,03	0,00	**0,44**
OS5	0,13	0,10	0,17	0,09	0,03	0,00	**0,51**
OS6	0,59	0,79	0,38	0,51	0,17	0,00	**2,43**
OS7	0,35	0,28	0,16	0,14	0,05	0,00	**0,98**
OS8	0,22	0,20	0,13	0,12	0,04	0,01	**0,72**
OS9	0,09	0,07	0,08	0,09	0,02	0,00	**0,35**
OS10	0,11	0,07	0,09	0,13	0,04	0,00	**0,45**
OS11	0,03	0,05	0,05	0,08	0,02	0,00	**0,23**
OS12	0,14	0,16	0,13	0,23	0,09	0,00	**0,76**
OS12-A				0,00			**0,00**
OS12-B		0,00					**0,00**
OS13	0,06	0,08	0,06	0,06	0,02	0,00	**0,30**
OS14	0,08	0,05	0,04	0,05	0,01	0,00	**0,24**
OS15	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01		**0,04**
OS16	0,04	0,03	0,03	0,03	0,01		**0,15**
OS17	0,03	0,01	0,01	0,02	0,00		**0,07**
OS18	0,28	0,35	0,24	0,35	0,11	0,00	**1,33**
OS18-A	0,00		0,00	0,00			**0,01**
OS18-B				0,00			**0,00**
OS19	0,26	0,16	0,27	0,21	0,10	0,00	**1,01**
OS20	0,01	0,02	0,02	0,03	0,00		**0,07**
OS20-A	0,00		0,00				**0,00**
OS21	0,51	0,45	0,66	1,16	0,58	0,01	**3,37**
OS22	0,17	0,15	0,18	0,31	0,12	0,00	**0,92**
OS23	0,26	0,21	0,15	0,18	0,03	0,00	**0,84**
OS24	0,53	0,38	0,48	0,75	0,31	0,00	**2,45**
OS25	0,02	0,03	0,11	0,15	0,06		**0,37**
OS26	0,09	0,08	0,07	0,06	0,04	0,00	**0,34**
OS27	0,03	0,02	0,04	0,04	0,01	0,00	**0,14**
OS28	0,94	0,85	0,75	0,77	0,26	0,00	**3,58**
OS29	0,05	0,03	0,05	0,05	0,01	0,00	**0,19**
OS30	1,26	1,16	1,11	1,18	0,39	0,00	**5,12**
OS31	0,02	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	**0,07**
OS32	0,04	0,13	0,02	0,05	0,01		**0,25**
OS33	0,06	0,05	0,02	0,06	0,01	0,00	**0,20**
OS34	0,05	0,07	0,04	0,05	0,01		**0,21**
OS35		0,00					**0,00**
% Area geogr.	**20,32**	**18,50**	**19,97**	**30,16**	**10,89**	**0,16**	**100,00**

A4. Le società di ingegneria e professionali

Tabella 1 - Distribuzione territoriale delle società di ingegneria e professionali - anno 2011

Ripartizione	Numero Società	% N. società
Nord	370	53,5
centro	177	25,6
Sud	145	21,0
Totale	**692**	**100,0**

Tabella 2 - Distribuzione regionale delle società di ingegneria e professionali - anno 2011

Regione	Numero società	% n. società
LOMBARDIA	119	17,2
LAZIO	108	15,6
VENETO	81	11,7
EMILIA ROMAGNA	58	8,4
PIEMONTE	50	7,2
CAMPANIA	38	5,5
TOSCANA	36	5,2
SICILIA	36	5,2
PUGLIA	26	3,8
TRENTINO - ALTO ADIGE	19	2,7
FRIULI	19	2,7
UMBRIA	18	2,6
ABRUZZO	16	2,3
MARCHE	15	2,2
LIGURIA	14	2,0
SARDEGNA	10	1,4
VALLE D'AOSTA	10	1,4
CALABRIA	10	1,4
BASILICATA	6	0,9
MOLISE	3	0,4
Totale	**692**	**100,0**

Tabella 3 - Distribuzione delle società d'ingegneria e professionali per natura giuridica - anno 2011

Natura giuridica	Numero società	% n. società
Società a responsabilità limitata	566	81,8
Società per azioni	74	10,7
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale	16	2,3
Società in nome collettivo	7	1,0
Altre società cooperative	7	1,0
Consorzi con personalità giuridica	6	0,9
Società in accomandita semplice	5	0,7
Società semplici, irregolari e di fatto	3	0,4
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	2	0,3
Soggetti non residenti - Società per azioni	1	0,1
Soggetti non residenti - Società a responsabilità limitata	1	0,1
Società per azioni, aziende speciali e consorzi di cui agli artt. 23, 25, 60 della L. 142/90	1	0,1
Lavoratori autonomi - Professionisti	1	0,1
Associazioni tra artisti e professionisti	1	0,1
Altre organizzazioni di persone o di beni senza personalità giuridica	1	0,1
Totale	**692**	**100**

Tabella 4 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di dipendenti - anno 2011

classe	n. società per classe di dipendenti	% n. società per classe	n. dipendenti per classe	% dipendenti per classe
01-10	369	53,3	1.495	12,8
11-25	79	11,4	1.193	10,2
26-50	24	3,5	888	7,6
51-100	8	1,2	585	5,0
oltre 100	14	2,0	7.537	64,4
Non presenti	198	28,6	0	0,0
Totale	**692**	**100,0**	**11.698**	**100,0**

Tabella 5 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di collaboratori - anno 2011

classe	n. società per classe di collaboratori	% n. società per classe	n. di collaboratori per classe	% di collaboratori per classe
01-10	281	40,6	1.013	43,8
11-25	53	7,7	907	39,2
26-50	7	1,0	237	10,3
51-100	2	0,3	155	6,7
Non presenti	349	50,4		0,0
Totale	**692**	**100,0**	**2.312**	**100,0**

A5. Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a € 150.000

A5.1. Gli appalti pubblici di lavori aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Tabella 1 – Lavori - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011

Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <=500.000 €	7.322	68,9	1.696.498.462	19,2	231.699
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.649	15,5	950.873.100	10,7	576.636
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.376	13,0	2.161.189.713	24,4	1.570.632
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	200	1,9	1.164.877.577	13,2	5.824.388
> 15.000.000 €	76	0,7	2.883.279.119	32,6	37.937.883
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 2 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria d'opera - Anno 2011

Categoria d'opera	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Strade	2.856	26,9	1.482.579.513	16,7	519.110
Ferrovie	336	3,2	1.778.873.101	20,1	5.294.265
Altre infrastrutture di trasporto	389	3,7	621.989.273	7,0	1.598.944
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.542	14,5	844.987.791	9,5	547.982
Opere di urbanizzazione ed altro	322	3,0	221.661.886	2,5	688.391
Infrastrutture del settore energetico	867	8,2	1.265.664.704	14,3	1.459.821
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	67	0,6	25.168.551	0,3	375.650
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	51	0,5	26.620.282	0,3	521.966
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	66	0,6	47.750.847	0,5	723.498
Edilizia sociale e scolastica	940	8,8	576.240.397	6,5	613.022
Edilizia abitativa	402	3,8	255.930.976	2,9	636.644
Beni culturali	693	6,5	448.226.976	5,1	646.792
Sport, spettacolo, turismo	375	3,5	168.491.672	1,9	449.311
Edilizia sanitaria	389	3,7	484.058.000	5,5	1.244.365
Altra edilizia pubblica	1.017	9,6	455.741.148	5,1	448.123
Altre infrastrutture pubbliche	203	1,9	64.550.411	0,7	317.982
Non classificato	108	1,0	88.182.444	1,0	816.504
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 3 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2011

Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	2.719	25,6	2.223.727.934	25,1	817.848
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	587	5,5	387.333.578	4,4	659.853
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	2.723	25,6	1.599.416.273	18,1	587.373
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	20	0,2	164.925.302	1,9	8.246.265
OG5 - Dighe	5	0,0	10.827.319	0,1	2.165.464
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	898	8,5	568.559.014	6,4	633.139
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	102	1,0	197.402.648	2,2	1.935.320
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	365	3,4	143.320.134	1,6	392.658
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	139	1,3	131.679.669	1,5	947.336
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	223	2,1	108.397.203	1,2	486.086
OG11 - Impianti tecnologici	524	4,9	422.869.619	4,8	807.003
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	88	0,8	49.011.151	0,6	556.945
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	65	0,6	22.928.044	0,3	352.739
OS1 - Lavori in terra	21	0,2	9.087.169	0,1	432.722
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	37	0,3	9.809.968	0,1	265.134
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	26	0,2	6.259.650	0,1	240.756
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	37	0,3	13.246.975	0,1	358.026
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	5	0,0	3.138.218	0,0	627.644
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	135	1,3	42.283.672	0,5	313.212
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	30	0,3	30.972.796	0,3	1.032.427
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	18	0,2	5.606.543	0,1	311.475
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	71	0,7	623.091.167	7,0	8.775.932
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	74	0,7	28.697.626	0,3	387.806
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	28	0,3	11.697.142	0,1	417.755

Tabella 3 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2011

Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OS12 - Barriere e protezioni stradali	151	1,4	71.170.337	0,8	471.327
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	3	0,0	776.850	0,0	258.950
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	10	0,1	11.529.135	0,1	1.152.913
OS15 - Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	2	0,0	661.261	0,0	330.631
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	3	0,0	948.685	0,0	316.228
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	2	0,0	370.044	0,0	185.022
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	60	0,6	44.692.471	0,5	744.875
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	39	0,4	14.596.200	0,2	374.262
OS20 - Rilevamenti topografici	2	0,0	444.350	0,0	222.175
OS21 - Opere strutturali speciali	255	2,4	109.126.903	1,2	427.949
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	99	0,9	131.830.553	1,5	1.331.622
OS23 - Demolizione di opere	20	0,2	12.713.728	0,1	635.686
OS24 - Verde e arredo urbano	128	1,2	38.739.023	0,4	302.649
OS25 - Scavi archeologici	4	0,0	4.591.665	0,1	1.147.916
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	15	0,1	46.255.597	0,5	3.083.706
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	9	0,1	14.055.866	0,2	1.561.763
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	124	1,2	54.459.407	0,6	439.189
OS29 - Armamento ferroviario	23	0,2	103.183.868	1,2	4.486.255
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	141	1,3	67.652.402	0,8	479.804
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	9	0,1	21.534.631	0,2	2.392.737
OS32 - Strutture in legno	27	0,3	21.597.342	0,2	799.902
OS33 - Coperture speciali	10	0,1	9.719.760	0,1	971.976
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	16	0,2	16.321.977	0,2	1.020.124
Non classificato	531	5,0	1.245.457.100	14,1	2.345.494
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 4- Lavori - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	3.934	37,0	3.844.315.727	43,4	977.203
Procedura ristretta	530	5,0	1.588.755.947	17,9	2.997.653
Procedura negoziata previa pubblicazione	849	8,0	855.255.428	9,7	1.007.368
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.181	39,4	2.039.780.767	23,0	487.869
Altre procedure	882	8,3	463.567.813	5,2	525.587
Non classificato	247	2,3	65.042.288	0,7	263.329
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 5 – Lavori - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2011

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	9.273	87,3	5.896.758.650	66,6	635.906
Offerta economicamente più vantaggiosa	1.335	12,6	2.943.159.941	33,2	2.204.614
Non classificato	15	0,1	16.799.380	0,2	1.119.959
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 6 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di lavoro - Anno 2011

Tipologia di lavoro	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Costruzione	3.506	33,0	4.466.714.438	50,4	1.274.020
Demolizione	50	0,5	21.529.329	0,2	430.587
Manutenzione	4.378	41,2	2.348.098.589	26,5	536.340
Recupero	407	3,8	207.374.848	2,3	509.521
Restauro	339	3,2	196.492.056	2,2	579.623
Ristrutturazione	1.436	13,5	839.487.140	9,5	584.601
Non univoca	479	4,5	753.351.478	8,5	1.572.759
Non classificato	28	0,3	23.670.094	0,3	845.361
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 7 - Lavori - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2011

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	1.057	10,0	1.188.487.999	13,4	1.124.397
Valle d'Aosta	191	1,8	129.591.835	1,5	678.491
Lombardia	924	8,7	953.292.132	10,8	1.031.701
Trento	305	2,9	182.078.889	2,1	596.980
Bolzano	170	1,6	91.750.940	1,0	539.711
Veneto	1.208	11,4	787.893.013	8,9	652.229
Friuli V. G.	53	0,5	32.084.442	0,4	605.367
Liguria	438	4,1	258.205.809	2,9	589.511
Emilia R.	256	2,4	449.597.321	5,1	1.756.240
Toscana	837	7,9	554.279.537	6,3	662.222
Umbria	270	2,5	250.717.280	2,8	928.583
Marche	569	5,4	343.378.743	3,9	603.478
Lazio	888	8,4	638.760.707	7,2	719.325
Abruzzo	379	3,6	198.942.233	2,2	524.914
Molise	99	0,9	37.893.814	0,4	382.766
Campania	397	3,7	231.920.693	2,6	584.183
Puglia	579	5,5	640.677.481	7,2	1.106.524
Basilicata	102	1,0	218.689.782	2,5	2.144.017
Calabria	415	3,9	212.942.844	2,4	513.115
Sicilia	742	7,0	477.804.827	5,4	643.942
Sardegna	610	5,7	381.464.512	4,3	625.352
Ambito Nazionale-Est.	117	1,1	524.235.898	5,9	4.480.649
Non classificato	17	0,2	72.027.241	0,8	4.236.897
Totale	**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

Tabella 8 – Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		480	4,5	223.416.512	2,5	465.451
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		10	0,1	18.292.697	0,2	1.829.270
Agenzie fiscali		6	0,1	2.428.887	0,0	404.815
Enti di previdenza ed Ordini professionali		57	0,5	41.985.222	0,5	736.583
Enti di ricerca		31	0,3	11.884.217	0,1	383.362
Università		121	1,1	103.349.726	1,2	854.130
Centrali committenza		1	0,0	2.509.170	0,0	2.509.170
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		392	3,7	497.708.322	5,6	1.269.664
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	153	1,4	110.137.489	1,2	719.853
	servizi economici e di regolazione	338	3,2	204.447.732	2,3	604.875
Camere di commercio		5	0,0	3.639.719	0,0	727.944
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	842	7,9	609.190.014	6,9	723.504
	Multiservizi	216	2,0	186.046.049	2,1	861.324
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	260	2,4	191.933.316	2,2	738.205
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	221	2,1	868.524.726	9,8	3.929.976
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	612	5,8	415.337.818	4,7	678.657
	Ambiente	77	0,7	52.241.979	0,6	678.467
	Aeroportuali	111	1,0	188.355.660	2,1	1.696.898
	Ferrovie	349	3,3	1.795.480.008	20,3	5.144.642
	Informatica e telecomunicazioni	29	0,3	7.723.477	0,1	266.327
	Porti ed Interporti	93	0,9	238.769.731	2,7	2.567.416
	Servizi postali	194	1,8	69.671.351	0,8	359.131
	Trasporto pubblico locale	51	0,5	146.247.797	1,7	2.867.604
Regioni		237	2,2	134.085.448	1,5	565.761
Province		1.041	9,8	572.308.105	6,5	549.768
Comuni		4.052	38,1	1.728.043.225	19,5	426.467
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		372	3,5	218.639.833	2,5	587.741
Comunità montane		65	0,6	21.789.240	0,2	335.219
Non classificato		207	1,9	192.530.502	2,2	930.099
Totale		**10.623**	**100,0**	**8.856.717.971**	**100,0**	**833.730**

A5.2. Gli appalti pubblici di servizi aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Tabella 9 – Servizi - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011

Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <=500.000 €	4.274	60,8	1.012.776.901	8,2	236.962
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.110	15,8	730.242.486	5,9	657.876
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.187	16,9	2.300.004.381	18,6	1.937.662
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	322	4,6	2.390.072.168	19,4	7.422.584
> 15.000.000 €	139	2,0	5.917.478.577	47,9	42.571.788
Totale	**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

Tabella 10 - Servizi - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2011

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi di riparazione e manutenzione	957	13,6	2.177.306.113	17,6	2.275.137
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	1.096	15,6	1.716.566.900	13,9	1.566.211
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	887	12,6	1.365.007.262	11,1	1.538.903
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	426	6,1	894.107.712	7,2	2.098.844
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	347	4,9	795.240.209	6,4	2.291.759
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	618	8,8	668.205.612	5,4	1.081.239
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	333	4,7	601.000.346	4,9	1.804.806
Servizi sanitari e di assistenza sociale	529	7,5	592.945.055	4,8	1.120.879
Altri servizi di comunità, sociali e personali	298	4,2	488.178.955	4,0	1.638.184
Servizi di poste e telecomunicazioni	148	2,1	442.522.605	3,6	2.990.018
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	185	2,6	225.501.972	1,8	1.218.930
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	131	1,9	217.053.584	1,8	1.656.898
Altri codici CPV	642	0	799.045.298	6,5	1.656.898
Non classificato	435	6,2	1.367.892.890	11,1	3.144.581
Totale	**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

Tabella 11 - Servizi - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	2.042	29,0	5.701.054.174	46,2	2.791.897
Procedura ristretta	478	6,8	993.281.492	8,0	2.077.995
Procedura negoziata previa pubblicazione	848	12,1	1.142.024.274	9,2	1.346.727
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.788	39,6	4.216.322.631	34,1	1.512.311
Altre procedure	772	11,0	250.718.551	2,0	324.765
Non classificato	104	1,5	47.173.392	0,4	453.590
Totale	**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

Tabella 12 – Servizi - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2011

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	3.802	54,1	4.120.453.724	33,4	1.083.760
Offerta economicamente più vantaggiosa	2.453	34,9	6.993.347.711	56,6	2.850.937
Non classificato	777	11,0	1.236.773.079	10,0	1.591.729
Totale	**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

Tabella 13 - Servizi - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2011

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	630	9,0	549.688.269	4,5	872.521
Valle d'Aosta	61	0,9	41.485.699	0,3	680.093
Lombardia	734	10,4	861.488.263	7,0	1.173.690
Trento	80	1,1	72.886.625	0,6	911.083
Bolzano	39	0,6	19.612.838	0,2	502.893
Veneto	687	9,8	1.088.423.377	8,8	1.584.314
Friuli V. G.	133	1,9	237.404.586	1,9	1.784.997
Liguria	309	4,4	274.997.255	2,2	889.959
Emilia R.	203	2,9	311.766.810	2,5	1.535.797
Toscana	307	4,4	295.306.346	2,4	961.910
Umbria	126	1,8	154.058.667	1,2	1.222.688
Marche	203	2,9	293.022.949	2,4	1.443.463
Lazio	1.320	18,8	2.221.539.036	18,0	1.682.984
Abruzzo	118	1,7	111.939.517	0,9	948.640
Molise	22	0,3	10.635.752	0,1	483.443
Campania	156	2,2	138.809.459	1,1	889.804
Puglia	244	3,5	367.877.817	3,0	1.507.696
Basilicata	38	0,5	25.315.376	0,2	666.194
Calabria	79	1,1	108.519.739	0,9	1.373.668
Sicilia	325	4,6	278.041.981	2,3	855.514
Sardegna	308	4,4	319.213.485	2,6	1.036.407
Ambito Nazionale	892	12,7	4.553.846.142	36,9	5.105.209
Non classificato	18	0,3	14.694.526	0,1	816.363
Totale	**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

Tabella 14 - Servizi - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		472	6,7	905.540.345	7,3	1.918.518
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		64	0,9	77.089.832	0,6	1.204.529
Agenzie fiscali		9	0,1	9.531.776	0,1	1.059.086
Enti di previdenza ed Ordini professionali		76	1,1	203.387.775	1,6	2.676.155
Enti di ricerca		73	1,0	193.915.890	1,6	2.656.382
Università		106	1,5	176.735.434	1,4	1.667.315
Centrali committenza		91	1,3	2.280.689.356	18,5	25.062.520
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		738	10,5	1.537.131.977	12,4	2.082.835
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	162	2,3	190.388.887	1,5	1.175.240
	servizi economici e di regolazione	222	3,2	203.426.429	1,6	916.335
Camere di commercio		31	0,4	15.582.814	0,1	502.671
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	158	2,2	84.385.417	0,7	534.085
	Multiservizi	232	3,3	238.098.000	1,9	1.026.284
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	656	9,3	869.396.452	7,0	1.325.299
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	344	4,9	938.043.959	7,6	2.726.872
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	191	2,7	284.968.771	2,3	1.491.983
	Ambiente	245	3,5	151.738.660	1,2	619.341
	Aeroportuali	166	2,4	120.330.535	1,0	724.883
	Ferrovie	425	6,0	1.086.358.010	8,8	2.556.136
	Informatica e telecomunicazioni	366	5,2	317.597.282	2,6	867.752
	Porti ed Interporti	35	0,5	40.486.392	0,3	1.156.754
	Servizi postali	437	6,2	652.071.435	5,3	1.492.154
	Trasporto pubblico locale	101	1,4	79.964.439	0,6	791.727
Regioni		170	2,4	164.116.498	1,3	965.391
Province		134	1,9	194.167.302	1,6	1.449.010
Comuni		1.235	17,6	1.236.578.205	10,0	1.001.278
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		20	0,3	11.977.562	0,1	598.878
Comunità montane		24	0,3	20.203.487	0,2	841.812
Non classificato		49	0,7	66.671.594	0,5	1.360.645
Totale		**7.032**	**100,0**	**12.350.574.513**	**100,0**	**1.756.339**

A5.3. Gli appalti pubblici di forniture aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Tabella 15 – Forniture - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011					
Classe d'importo (base d'asta)	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
> 150.000 € <=500.000 €	3.987	66,7	932.997.582	11,7	234.010
> 500.000 € <= 1.000.000 €	865	14,5	546.016.019	6,9	631.232
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	877	14,7	1.724.047.548	21,7	1.965.847
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	167	2,8	1.288.889.399	16,2	7.717.901
> 15.000.000 €	81	1,4	3.466.109.879	43,6	42.791.480
Totale	**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

Tabella 16 - Forniture - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2011					
CPV	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	2.740	45,8	1.761.501.073	22,1	642.884
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	177	3,0	949.305.041	11,9	5.363.305
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	542	9,1	784.746.209	9,9	1.447.871
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	230	3,8	410.230.500	5,2	1.783.611
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	271	4,5	390.623.904	4,9	1.441.417
Macchinari industriali	205	3,4	216.264.994	2,7	1.054.951
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	161	2,7	212.327.801	2,7	1.318.806
Stampati e prodotti affini	83	1,4	171.671.067	2,2	2.068.326
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	87	1,5	164.143.939	2,1	1.886.712
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	174	2,9	132.011.630	1,7	758.688
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	179	3,0	113.381.825	1,4	633.418
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	87	1,5	105.494.244	1,3	1.212.578
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	101	1,7	99.013.437	1,2	980.331
Sostanze chimiche	113	1,9	77.401.060	1,0	684.965
Altri codici CPV	273	4,6	159.350.846	2,0	684.965
Non classificato	554	9,3	2.210.592.858	27,8	3.990.240
Totale	**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

Tabella 17 - Forniture - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2011

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	2.288	38,3	3.064.146.720	38,5	1.339.225
Procedura ristretta	496	8,3	775.510.714	9,7	1.563.530
Procedura negoziata previa pubblicazione	759	12,7	1.369.846.510	17,2	1.804.804
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.930	32,3	2.543.824.499	32,0	1.318.044
Altre procedure	401	6,7	131.182.007	1,6	327.137
Non classificato	103	1,7	73.549.977	0,9	714.077
Totale	**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

Tabella 18 - Forniture - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2011

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	3.594	60,1	4.462.135.163	56,1	1.241.551
Offerta economicamente più vantaggiosa	2.330	39,0	3.379.994.983	42,5	1.450.642
Non classificato	53	0,9	115.930.281	1,5	2.187.364
Totale	**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

Tabella 19 - Forniture - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2011

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	398	6,7	252.289.257	3,2	633.893
Valle d'Aosta	35	0,6	22.266.613	0,3	636.189
Lombardia	497	8,3	382.367.232	4,8	769.351
Trento	48	0,8	25.763.607	0,3	536.742
Bolzano	72	1,2	85.410.500	1,1	1.186.257
Veneto	547	9,2	517.339.071	6,5	945.775
Friuli V. G.	320	5,4	223.044.125	2,8	697.013
Liguria	348	5,8	223.060.430	2,8	640.978
Emilia R.	199	3,3	195.428.489	2,5	982.053
Toscana	269	4,5	208.019.308	2,6	773.306
Umbria	86	1,4	37.103.622	0,5	431.437
Marche	167	2,8	110.116.269	1,4	659.379
Lazio	786	13,2	1.953.708.745	24,6	2.485.635
Abruzzo	123	2,1	81.326.733	1,0	661.193
Molise	12	0,2	3.258.485	0,0	271.540
Campania	92	1,5	82.253.053	1,0	894.055
Puglia	159	2,7	144.196.520	1,8	906.896
Basilicata	217	3,6	109.461.142	1,4	504.429
Calabria	71	1,2	92.588.928	1,2	1.304.069
Sicilia	569	9,5	338.070.312	4,2	594.148
Sardegna	364	6,1	245.717.199	3,1	675.047
Ambito Nazionale	589	9,9	2.621.967.041	32,9	4.451.557
Non Classificato	9	0,2	3.303.747	0,0	367.083
Totale	**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

Tabella 20 – Forniture - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		431	7,2	670.340.251	8,4	1.555.314
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		33	0,6	45.565.486	0,6	1.380.772
Agenzie fiscali		12	0,2	4.084.699	0,1	340.392
Enti di previdenza ed Ordini professionali		28	0,5	55.276.742	0,7	1.974.169
Enti di ricerca		90	1,5	68.958.547	0,9	766.206
Università		77	1,3	107.302.565	1,3	1.393.540
Centrali committenza		106	1,8	1.084.489.342	13,6	10.231.032
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		2.945	49,3	1.897.102.636	23,8	644.177
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	87	1,5	36.658.818	0,5	421.366
	servizi economici e di regolazione	206	3,4	206.172.557	2,6	1.000.838
Camere di commercio		10	0,2	1.845.334	0,0	184.533
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	69	1,2	25.798.094	0,3	373.885
	Multiservizi	136	2,3	59.726.092	0,8	439.162
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	254	4,2	414.535.404	5,2	1.632.029
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	189	3,2	547.741.521	6,9	2.898.103
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	141	2,4	164.455.697	2,1	1.166.352
	Ambiente	137	2,3	71.516.712	0,9	522.020
	Aeroportuali	108	1,8	100.285.546	1,3	928.570
	Ferrovie	269	4,5	1.808.758.205	22,7	6.724.008
	Informatica e telecomunicazioni	129	2,2	145.945.175	1,8	1.131.358
	Porti ed Interporti	8	0,1	2.111.687	0,0	263.961
	Servizi postali	102	1,7	71.949.989	0,9	705.392
	Trasporto pubblico locale	138	2,3	225.057.472	2,8	1.630.851
Regioni		31	0,5	18.775.963	0,2	605.676
Province		48	0,8	26.851.379	0,3	559.404
Comuni		156	2,6	81.244.909	1,0	520.801
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		3	0,1	3.336.048	0,0	1.112.016
Comunità montane		10	0,2	2.452.925	0,0	245.292
Non classificato		24	0,4	9.720.629	0,1	405.026
Totale		**5.977**	**100,0**	**7.958.060.426**	**100,0**	**1.331.447**

A6. I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta superiore a € 150.000

A6.1. I ribassi di aggiudicazione nei lavori

Tabella 21 – Lavori -Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011			
Classe d'importo (base d'asta)	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
> 150.000 € <=500.000 €	20,6	15,9	20,2
> 500.000 € <= 1.000.000 €	23,4	16,4	22,3
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	27,4	17,6	24,4
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	28,2	20,2	24,8
> 15.000.000 €	13,8	19,1	16,4
Totale	**21,6**	**16,8**	**21,1**

Tabella 22 - Lavori - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2011			
Procedura di scelta del contraente	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Procedura aperta	26,9	17,7	25,0
Procedura ristretta	20,8	18,4	20,6
Procedura negoziata previa pubblicazione	19,7	17,1	19,4
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	17,8	13,0	17,5
Altre procedure	23,1	15,1	23,0
Totale	**21,6**	**16,8**	**21,1**

Tabella 23 - Lavori - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2011			
Area geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Nord-ovest	21,5	16,2	20,9
Nord-est	18,4	14,4	17,9
Centro	21,4	19,6	21,1
Sud	26,0	15,8	24,4
Isole	21,3	18,8	21,1
Ambito nazionale	18,6	22,5	18,8
Totale	**21,6**	**16,8**	**21,1**

Tabella 24 – Lavori -Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (base d'asta) - Anno 2011	
Tipologia stazione appaltante	**Settori Ordinari e Settori Speciali**

		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		20,8	22,2	21,0
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		37,0		37,0
Agenzie fiscali		20,0		20,0
Enti di previdenza ed Ordini professionali		24,5	48,1	25,4
Enti di ricerca		24,5	32,6	25,4
Università		27,5	24,3	27,0
Centrali committenza				
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		24,0	22,9	23,7
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	20,7	13,8	19,1
	servizi economici e di regolazione	17,1	17,5	17,2
Camere di commercio		22,7		22,7
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	27,8	24,2	27,6
	Multiservizi	23,2	10,9	22,5
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	24,2	22,2	24,0
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	15,7		15,7
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	22,3	16,3	21,9
	Ambiente	18,9	16,6	18,6
	Aeroportuali	20,3	22,8	20,7
	Ferrovie	12,4	13,6	12,4
	Informatica e telecomunicazioni	34,7		34,7
	Porti ed Interporti	22,6	22,6	22,6
	Servizi postali	31,7		31,7
	Trasporto pubblico locale	18,8	6,0	16,9
Regioni		18,1	16,6	17,8
Province		23,5	15,8	22,6
Comuni		20,7	14,6	19,9
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		23,6	17,8	22,9
Comunità montane		17,5	11,4	16,7
Non classificato		16,7	17,7	16,9
Totale		**21,6**	**16,8**	**21,1**

A6.2. I ribassi di aggiudicazione nei servizi

Tabella 25 - Servizi-Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011			
Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
> 150.000 € <=500.000 €	18,9	16,3	18,1
> 500.000 € <= 1.000.000 €	16,9	16,0	16,5
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	19,7	16,1	17,9
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	17,4	19,0	18,6
> 15.000.000 €	13,3	15,9	14,9
Totale	**18,6**	**16,5**	**17,8**

Tabella 26 - Servizi - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2011			
Procedura di scelta del contraente	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Procedura aperta	22,9	16,4	19,2
Procedura ristretta	24,5	18,9	22,6
Procedura negoziata previa pubblicazione	16,4	16,5	16,4
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	11,8	10,4	11,5
Altre procedure	21,3	21,9	21,4
Totale	**18,6**	**16,5**	**17,8**

Tabella 27 - Servizi - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2011			
Area geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Nord-ovest	20,3	12,6	17,6
Nord-est	14,8	16,2	15,4
Centro	18,8	17,3	18,1
Sud	16,7	15,2	16,1
Isole	22,3	15,0	19,3
Ambito nazionale	17,5	29,2	20,6
Totale	**18,6**	**16,5**	**17,8**

Tabella 28 – Servizi -Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (base d'asta) - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali		
		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		21,6	15,1	20,0
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		34,8	29,4	30,6
Agenzie fiscali			3,0	3,0
Enti di previdenza ed Ordini professionali		23,4	27,5	25,0
Enti di ricerca		19,2	7,1	13,8
Università		14,6	17,1	16,0
Centrali committenza		57,3	27,3	29,4
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		20,5	18,3	19,6
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	25,4	7,9	15,3
	servizi economici e di regolazione	29,0	19,0	23,8
Camere di commercio		4,8	22,3	17,4
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	16,5	30,5	18,8
	Multiservizi	22,1	18,2	21,7
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	15,7	22,5	16,5
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	18,2	27,5	19,0
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	19,0	27,4	21,1
	Ambiente	13,7	20,2	14,7
	Aeroportuali	12,8	36,7	18,8
	Ferrovie	18,4	24,5	19,3
	Informatica e telecomunicazioni	23,3	19,2	21,4
	Porti ed Interporti	20,4	19,5	20,2
	Servizi postali	19,9	26,4	22,3
	Trasporto pubblico locale	20,5	19,4	20,2
Regioni		29,9	18,4	21,3
Province		15,0	14,5	14,8
Comuni		17,0	10,2	12,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		16,0	20,2	18,5
Comunità montane		0,7	22,8	16,2
Non classificato		21,3	18,1	19,6
Totale		**18,6**	**16,5**	**17,8**

A6.3. I ribassi di aggiudicazione nelle forniture

Tabella 29 – Forniture -Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2011			
Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
> 150.000 € <=500.000 €	18,2	15,2	17,3
> 500.000 € <= 1.000.000 €	15,5	18,1	16,3
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	14,9	15,0	14,9
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	13,7	20,8	16,6
> 15.000.000 €	9,4	24,6	15,9
Totale	**17,3**	**15,8**	**16,8**

Tabella 30 - Forniture - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2011			
Procedura di scelta del contraente	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Procedura aperta	19,4	16,6	18,5
Procedura ristretta	17,4	18,6	17,9
Procedura negoziata previa pubblicazione	14,8	14,1	14,6
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	11,1	11,4	11,2
Altre procedure	20,1	17,5	19,9
Tutte le procedure	**17,3**	**15,8**	**16,8**

Tabella 31 - Forniture - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2011			
Area geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Nord-ovest	15,6	15,2	15,4
Nord-est	12,7	18,0	15,3
Centro	15,9	15,6	15,8
Sud	23,0	11,1	21,0
Isole	17,1	16,0	16,9
Ambito nazionale	18,7	15,4	17,6
Totale	**17,3**	**15,8**	**16,8**

Tabella 32 – Forniture -Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (base d'asta) - Anno 2011

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali		
		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		18,7	9,0	16,5
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		21,4		21,4
Agenzie fiscali		24,5	11,1	20,0
Enti di previdenza ed Ordini professionali		18,1	46,8	22,2
Enti di ricerca		10,6	4,0	7,1
Università		11,3	10,0	10,7
Centrali committenza		15,6	27,2	24,9
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario		19,9	18,3	19,3
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	13,9	8,9	11,3
	servizi economici e di regolazione	15,1	18,4	15,8
Camere di commercio		4,4	30,7	25,4
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	14,9	17,5	15,3
	Multiservizi	15,0	18,9	15,8
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	16,0	24,7	16,4
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	20,0	9,1	17,0
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	13,7	13,5	13,7
	Ambiente	15,2	8,4	13,1
	Aeroportuali	15,2	15,7	15,3
	Ferrovie	15,4	23,0	16,9
	Informatica e telecomunicazioni	16,4	18,8	16,9
	Porti ed Interporti	19,1	31,0	23,9
	Servizi postali	20,1	21,5	20,4
	Trasporto pubblico locale	8,7	12,6	9,6
Regioni		18,0	11,4	15,3
Province		14,8	14,1	14,5
Comuni		15,5	12,1	14,0
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		5,3		5,3
Comunità montane		20,5	8,5	12,5
Non classificato		18,2	11,2	12,9
Totale		**17,3**	**15,8**	**16,8**

A7. Le varianti in corso d'opera nei contratti pubblici di lavori

Tabella 1 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per osservatorio regionale
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Osservatorio regionale	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Piemonte	631	286	45,3
Valle d'Aosta	130	55	42,3
Lombardia	899	490	54,5
Veneto	1.743	916	52,6
Liguria	485	269	55,5
Emilia	811	326	40,2
Toscana	791	427	54,0
Umbria	304	199	65,5
Marche	587	380	64,7
Lazio	330	146	44,2
Abruzzo	336	241	71,7
Molise	118	63	53,4
Campania	574	385	67,1
Puglia	576	372	64,6
Basilicata	14	9	64,3
Calabria	268	162	60,4
Sicilia	599	463	77,3
Sardegna	658	378	57,4
Centrale	2.193	442	20,2
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 2 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per tipologia di stazione appaltante
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Tipologia Stazione Appaltante	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Ministeri e Altre amministrazioni centrali	912	182	20,0
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	400	142	35,5
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	211	83	39,3
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture stradali	957	168	17,6
Regioni	439	169	38,5
Aziende del servizio sanitario nazionale - Centrale committenza regionali in ambito sanitario	354	142	40,1
Province	1.452	732	50,4
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	360	195	54,2
Comuni	6.241	3.867	62,0
Altre tipologie	721	329	45,6
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 3 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di importo
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Classe di importo	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
150.000 - 200.000	4.044	1.667	41,2
200.000 - 250.000	2.302	1.173	51,0
250.000 - 350.000	2.943	1.597	54,3
350.000 - 500.000	2.758	1.572	57,0
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 4 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di durata prevista
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Classe durata prevista	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
60 - 120 giorni	4.900	2.160	44,1
90 - 180 giorni	3.534	1.947	55,1
180 - 365 giorni	3.613	1.902	52,6
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 5 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per procedura di scelta
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Procedura di scelta	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Procedura aperta	5.762	3.201	55,6
Procedura ristretta	745	343	46,0
Procedura negoziata	5.481	2.449	44,7
Non classificata	59	16	27,1
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 6 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per categoria prevalente d'opera
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Categoria Prevalente	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	4.073	2.071	50,8
OG1 - Edifici civili e industriali	3.437	1.896	55,2
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	697	502	72,0

Tabella 6 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per categoria prevalente d'opera
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	655	228	34,8
OG11 - Impianti tecnologici	506	167	33,0
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	380	196	51,6
OS21 - Opere strutturali speciali	271	152	56,1
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	193	78	40,4
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	183	85	46,4
OS12 - Barriere e protezioni stradali	179	40	22,3
Altre categorie d'opera	1.473	594	40,3
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 7 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per criterio di selezione
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Criterio di selezione	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Offerta economicamente più vantaggiosa	1.053	469	44,5
Massimo ribasso	10.994	5.540	50,4
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 8 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per tipologia di intervento
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Tipologia di intervento	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Manutenzione	5.215	2.146	41,2
Costruzione	2.943	1.679	57,1
Ristrutturazione	1.633	855	52,4
Recupero	770	517	67,1
Non classificata	1.486	812	54,6
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 9 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per prestazione
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Prestazione	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Progettazione ed esecuzione (su progetto definitivo)	870	344	39,5
Progettazione ed esecuzione (su progetto preliminare)	107	58	54,2
Sola esecuzione	11.070	5.607	50,7
Totale	**12.047**	**6.009**	**49,9**

Tabella 10 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per procedura di scelta e criterio di selezione
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Procedura di scelta	Criterio di selezione	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
Procedura aperta	Offerta economicamente più vantaggiosa	508	291	57,3
	Massimo ribasso	5.255	2.910	55,4

Tabella 10 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per procedura di scelta e criterio di selezione
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Procedura ristretta	Offerta economicamente più vantaggiosa	41	20	48,8
	Massimo ribasso	704	323	45,9
Procedura negoziata	Offerta economicamente più vantaggiosa	480	156	32,5
	Massimo ribasso	5.000	2.293	45,9
Non classificata	Offerta economicamente più vantaggiosa	24	2	8,3
	Massimo ribasso	35	14	40,0
Totale	**Offerta economicamente più vantaggiosa**	**1.053**	**469**	**44,5**
	Massimo ribasso	**10.994**	**5.540**	**50,4**

Tabella 11 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di durata prevista e classe di importo
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Classe durata prevista	Classe di importo	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
60 - 120 giorni	150.000 - 200.000	2094	798	38,1
	200.000 - 250.000	1004	477	47,5
	250.000 - 350.000	1028	505	49,1
	350.000 - 500.000	774	380	49,1
90 - 180 giorni	150.000 - 200.000	1.089	530	48,7
	200.000 - 250.000	702	401	57,1
	250.000 - 350.000	933	531	56,9
	350.000 - 500.000	810	485	59,9

Tabella 11 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di durata prevista e classe di importo
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

180 - 365 giorni	150.000 - 200.000	861	339	39,4
	200.000 - 250.000	596	295	49,5
	250.000 - 350.000	982	561	57,1
	350.000 - 500.000	1.174	707	60,2
Totale	**150.000 - 200.000**	4.044	1.667	**41,2**
	200.000 - 250.000	2.302	1.173	**51,0**
	250.000 - 350.000	2.943	1.597	**54,3**
	350.000 - 500.000	2.758	1.572	**57,0**

Tabella 12 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di importo e criterio di selezione
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Classe di importo	Criterio	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
150.000 - 200.000	Offerta economicamente più vantaggiosa	391	115	29,4
	Massimo ribasso	3.654	1.552	42,5
200.000 - 250.000	Offerta economicamente più vantaggiosa	194	93	47,9
	Massimo ribasso	2.108	1.080	51,2
250.000 - 350.000	Offerta economicamente più vantaggiosa	246	138	56,1
	Massimo ribasso	2.696	1.459	54,1
350.000 - 500.000	Offerta economicamente più vantaggiosa	222	123	55,4
	Massimo ribasso	2.536	1.449	57,1
Totale	**Offerta economicamente più vantaggiosa**	**1.053**	**469**	**44,5**
	Massimo ribasso	**10.994**	**5.540**	**50,4**

Tabella 13 - Incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera per classe di importo e procedura di scelta
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Classe di importo	Criterio	Numero interventi conclusi	Numero interventi conclusi con varianti	Percentuale interventi conclusi con varianti
150.000 - 200.000	Procedura aperta	1487	794	53,4
	Procedura ristretta	204	79	38,7
	Procedura negoziata	2.318	787	34,0
	Non classificata	35	7	20,0
200.000 - 250.000	Procedura aperta	1.224	655	53,5
	Procedura ristretta	145	68	46,9
	Procedura negoziata	925	449	48,5
	Non classificata	8	1	12,5
250.000 - 350.000	Procedura aperta	1.624	921	57
	Procedura ristretta	190	93	49
	Procedura negoziata	1.118	577	52
	Non classificata	11	6	55
350.000 - 500.000	Procedura aperta	1.427	831	58,2
	Procedura ristretta	206	103	50,0
	Procedura negoziata	1.120	636	56,8
	Non classificata	5	2	40,0
Totale	**Procedura aperta**	**5.762**	**3.201**	**55,6**
	Procedura ristretta	**745**	**343**	**46,0**
	Procedura negoziata	**5.481**	**2.449**	**44,7**
	Non classificata	**59**	**16**	**27,1**

Tabella 14 – Motivazioni delle varianti in corso d'opera
Insieme di riferimento: lavori conclusi con importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro e con durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni
Periodo di riferimento 2007 - 2011

Motivazioni	Percentuale
Cause impreviste ed imprevedibili	34,4
Miglioramento o migliore funzionalità delle prestazioni	28,6
Eventi dipendenti dalla natura e specificità dei beni e dei luoghi	19,9
Più di una motivazione	12,3
Sopravvenute esigenze normative e regolamentari	2,8
Beni culturali - Eventi dipendenti dalla natura e specificità dei beni; cause impreviste ed imprevedibili; rinvenimenti imprevisti o imprevedibili nella fase progettuale; adeguamento progetto per salvaguardia bene	0,6
Casi previsti articolo 1664 comma 2 Codice Civile - Onerosità e difficoltà esecuzione	0,6
Beni culturali - Riduzione pericolo di danneggiamento o deterioramento dei beni tutelati	0,4
Errori ed omissioni del progetto esecutivo	0,3
Beni culturali - Evoluzione dei criteri della disciplina del restauro	0,1

APPENDICE B

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ

Nel periodo di riferimento (gennaio 2011- marzo 2012) l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato atti di determinazione e atti di segnalazione al Governo e al Parlamento su questioni di rilevante interesse per l'attività contrattuale pubblica. In particolare, si segnalano:

B.1 Determinazioni -anno 2011

B.1.1 **Determinazione n. 1 del 15/03/2011** – *"Chiarimenti in ordine all'applicazione delle sanzioni alle SOA previste dall'articolo 73 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207".)*

La determinazione ha fornito chiarimenti sul nuovo impianto sanzionatorio nei confronti delle SOA, introdotto dal regolamento di esecuzione e attuazione del Codice degli appalti pubblici.

È stato quindi risolto il problema di regime transitorio delle nuove disposizioni, chiarendo che l'art. 73 del regolamento trova immediata applicazione solo per le violazioni di comportamenti delle SOA già contemplati nel Codice o nel previgente regolamento in materia di qualificazione, di cui al D.P.R n.34/2000, mentre le sanzioni riguardanti fattispecie normative, che hanno effetto decorsi 180 giorni dalla pubblicazione del regolamento, possono essere comminate per violazioni poste in essere successivamente all'entrata in vigore del relativo obbligo.

Ulteriori indicazioni hanno riguardato gli effetti della sospensione o decadenza dell'autorizzazione ad attestare, sull'attività e sull'assetto societario ed organizzativo della SOA, nonché sui rapporti con le imprese qualificate o in attesa di qualificazione.

Nelle linee guida operative, riportate nell'Allegato alla determinazione vengono, poi, delineate le singole le fattispecie sanzionabili, con l'indicazione della data di entrata in vigore dei corrispondenti obblighi posti a carico delle SOA.

B.1.2 Determinazione n. 2 del 06/04/2011 – *"Indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, con particolare riferimento all'ipotesi di cui all'articolo 122, comma 7-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163"*

La determinazione ha offerto indicazioni operative sulle modalità di attuazione della procedura in commento. Si è puntualizzata le necessità di indicare, da parte dell'amministrazione procedente, nella delibera a contrarre, la motivazione specifica delle ragioni che l'hanno indotta a preferire la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, atteso che il dettato normativo esprime a riguardo una possibilità, non certo l'obbligo, di ricorrere alla procedura in commento.

È stato, poi, delineato, nel dettaglio, il corretto *"modus operandi"* che l'amministrazione deve seguire per selezionare il contraente, ricavandolo dal combinato disposto dell'articolo 122, comma 7-bis e dell'articolo 57, comma 6, del Codice. Inoltre, è stato approfondito il tema del ricorso all'indagine di mercato, per la quale non esiste una definizione normativa. Al riguardo, è stato precisato che in applicazione del principio di trasparenza, la Stazione Appaltante deve esplicitare, nella determina a contrarre, i criteri che utilizzerà per l'individuazione delle imprese da invitare e che, in caso di avviso preventivo, detti criteri dovranno essere indicati nello stesso.

Parimenti si considera necessario procedere sempre alla pubblicazione del cosiddetto avviso di post-informazione, contenente i dati dei soggetti aggiudicatari degli affidamenti.

Infine, nelle considerazioni conclusive, è contenuto un approfondimento della disciplina del cottimo fiduciario, in considerazione della riscontrata

rilevanza e frequenza dell'utilizzo di tale strumento, soprattutto nei servizi e nelle forniture.

B.1.3 Determinazione n.3 del 06/04/2011 – *"Chiarimenti in ordine all'applicazione delle sanzioni alle imprese previste dall'articolo 74 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207".*

La determinazione fornisce chiarimenti sull'applicazione delle sanzioni, pecuniarie ed interdittive previste dall'articolo 74 del D.P.R. n. 207/2010, che l'Autorità può comminare alle imprese inadempienti agli obblighi informativi previsti dal Codice. In termini generali, valevoli per tutte le tipologie di sanzioni, si è puntualizzato che non possono costituire presupposto per l'irrogazione di sanzioni le condotte non riferibili all'impresa secondo l'ordinario principio di imputabilità.
Quanto alle specifiche sanzioni si è precisato che sono equiparate alla mancata risposta alle richieste dell'Autorità le seguenti condotte: (i) risposta incompleta, ossia la risposta priva di almeno uno degli elementi essenziali oggetto della richiesta; (ii) risposta tardiva, cioè la risposta, seppur completa ed esaustiva, inviata oltre il termine previsto. Inoltre, a fronte del perdurare dell'inadempimento, alla sanzione iniziale può far seguito la sospensione e poi la decadenza dell'attestato SOA.
La determina chiarisce poi che l'Autorità può procedere anche su impulso della SOA, qualora l'impresa non dia seguito alle richieste di informazione formulate dalla SOA stessa (ovvero, la risposta fornita sia tardiva e/o incompleta).

B.1.4 Determinazione n. 4 del 07/07/2011 – *"Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della Legge 13 agosto 2010, n. 136".*

La determinazione, che sostituisce le precedenti determinazioni n. 8 e n. 10 del 2010, mette a sistema e puntualizza le indicazioni operative concernenti l'applicazione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai contratti pubblici, *ex* art. 3 della legge n. 136 del 13 agosto 20 10.

Le linee guida chiariscono molteplici aspetti riguardanti la nuova disciplina, a cominciare dal regime transitorio e dall'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo. Viene, altresì, affrontata la questione della delimitazione della nozione di filiera degli operatori interessati all'esecuzione del contratto di appalto di servizi, lavori e forniture, indicando, anche attraverso specifiche esemplificazioni, un criterio per selezionare i contraenti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilità. La determinazione, inoltre, analizza singole fattispecie del Codice dei contratti (contratti nei settori speciali, contratti di servizi esclusi, contratti ex articolo 25, contratti con operatori non stabiliti in Italia, contratti di sponsorizzazione, incarichi di collaborazione, amministrazione diretta e cottimo fiduciario, fondo economale) al fine di illustrare le modalità attuative del citato articolo 3 ed individuare i contratti non soggetti alla tracciabilità. Vengono poi prese in considerazione alcune ipotesi peculiari (flussi finanziari nei raggruppamenti temporanei di imprese, consorzi ed imprese riunite, *cash pooling*, compensazione e *datio in solutum ex* articolo 53, comma 6 del Codice) ed illustrati le condizioni di assoggettamento alla normativa a seconda dell'oggetto specifico dell'appalto (servizi bancari e finanziari, servizio di tesoreria degli enti locali, servizi legali, servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, servizi sanitari, erogazioni e liberalità a favore di soggetti indigenti, servizi di ingegneria ed architettura, contratti stipulati dalle agenzie di viaggio, cessione dei crediti, contratti nel settore assicurativo, contratti di associazione, contratti dell'autorità giudiziaria, risarcimenti ed indennizzi, cauzioni).

La determinazione offre indicazioni sulle concrete modalità di attuazione della tracciabilità, affrontando le problematiche connesse alla richiesta ed indicazione del codice CIG ed all'utilizzo dei cd. conti dedicati. Essa individua, inoltre, gli strumenti di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità, esaminandone caratteristiche e modalità di funzionamento.

Viene, inoltre, analizzato il cd. regime di tracciabilità attenuta proprio dei flussi finanziari di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge n. 136/2010, attinenti alla gestione generale dell'impresa da parte degli operatori economici e ad alcune limitate ipotesi di pagamenti della pubblica

Amministrazione, parimenti individuate.

La determinazione affronta, infine, l'analisi degli obblighi di comunicazione a carico degli operatori della filiera nei confronti delle stazioni appaltanti

B.1.5 Determinazione n. 5 del 20/10/2011 - *"Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto".*

La determinazione fornisce indicazioni applicative della disciplina del Regolamento attuativo del Codice, D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, circa la regolazione degli affidamenti dei servizi sostitutivi di mensa, al fine di risolvere alcune criticità emerse, in sede di vigilanza, soprattutto in relazione al profilo della rete di esercenti da convenzionare e quello dei servizi aggiuntivi al servizio sostitutivo di mensa che alcune delle società emettitrici offrono agli esercenti convenzionati ed utilizzano per giustificare la congruità dell'offerta presentata.

Nella determinazione vengono pertanto proposte soluzioni concrete in relazione alle prescrizioni dei bandi, che tengono conto della normativa ad oggi vigente.

Si chiarisce che, anche dopo l'abrogazione dell'articolo 7 del d.p.cm. 18 novembre 2005 (normativa abrogata dall'articolo 358 del Regolamento) secondo cui *"il valore assunto a base d'asta per le gare non può essere inferiore al valore facciale del buono pasto"*, deve essere confermata la validità di tale metodo di calcolo, per cui l'importo da considerare è l'importo massimo che può essere teoricamente corrisposto all'appaltatore e, cioè, il valore facciale del buono pasto moltiplicato per il numero di prestazioni richieste.

Riguardo alla rete degli esercizi convenzionati, mediante l'analisi delle pertinenti disposizioni dell'art. 285 del Regolamento, si ritiene ammissibile, ed anzi preferibile, richiedere nel bando di gara il possesso della rete degli esercizi solo quale criterio di partecipazione, fermo restando che è sufficiente, ai fini della partecipazione alla gara, presentare una dichiarazione di impegno all'attivazione della rete.

Ulteriori indicazioni sono fornite con riguardo al calcolo del valore dell'appalto, ai controlli sulla rete di esercenti ed ai metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Di seguito viene esaminata la questione dei cd. "servizi aggiuntivi", i cui ricavi vengono addotti dalle società di emissione dei buoni pasto in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta. Al riguardo, si sottolinea che i servizi aggiuntivi, di cui si rimarca l'assoluta facoltatività, non possono essere dilatati sino a permettere l'accorpamento di prestazioni del tutto eterogenee ed assolutamente prescindenti dalla sussistenza di un nesso di effettiva pertinenza.

Infine, viene affrontata la tematica relativa alla dilatazione dei termini di pagamento agli esercizi convenzionati rispetto a quelli indicati in sede di gara e valutati dalle Stazioni Appaltanti, rimarcando la necessità che detti termini siano rispettati per tutta la durata dell'affidamento.

B.1.6 Determinazione n. 6 del 26/10/2011 – *"Linee guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici".*

Con la determinazione n. 6/2011 l'Autorità ha inteso fornire indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle stazioni appaltati e, in particolare, degli enti locali.

Le questioni esaminate attengono al ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle FER, alla realizzazione di impianti su superfici appartenenti al demanio pubblico ed alla realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti, con particolare riguardo all'inquadramento delle relative operazioni ai sensi del Codice.

In merito alla realizzazione di impianti su superfici del demanio pubblico, richiamando il disposto dell'art.3 comma 1 della legge di contabilità di Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n.2440) secondo cui *" i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti"*, si evidenza che i diritti sul sito pubblico devono essere concessi mediante

l'espletamento di una gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità *ex ante*.

Viene infine analizzata l'ipotesi in cui l'ente locale realizzi un impianto (si tratta quasi esclusivamente di impianti fotovoltaici) per la copertura totale o parziale del proprio fabbisogno energetico, esternalizzandone la gestione materiale.

Al riguardo si rileva la necessità che il diritto di sfruttamento economico dell'impianto sia regolamentato nella convenzione e/o altri documenti di gara, con l'attribuzione al Comune di una specifica e penetrante funzione di controllo.

Nei successivi paragrafi del documento vengono poi esaminati i contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP), maggiormente adeguati per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili. Un paragrafo, infine, è dedicato anche al finanziamento tramite terzi per la realizzazione di interventi di riqualificazione energetica degli immobili pubblici.

B.1.7 Determinazione n. 7 del 24/11/2011 - *"Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".*

Nel solco dell'attività di regolazione già svolta nei precedenti anni (determinazioni n.5 del 2008, n.4 del 2009 e n.5 del 2009), l'Autorità affronta nuovamente il tema dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esaminando questa volta, le problematiche sorte in riferimento ai contratti di appalto di servizi e forniture.

La prima questione affrontata riguarda le modalità di scelta del corretto criterio di aggiudicazione da utilizzare, in relazione alla peculiarietà dell'oggetto del contratto.

Al riguardo, posta l'assenza di un indirizzo preferenziale del legislatore, si sottolinea la necessità di porre a fondamento della scelta le caratteristiche dell'oggetto del contratto e della prestazione, avendo, come finalità, la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza.

A titolo esemplificativo vengono richiamati una serie di settori in cui il criterio appare in astratto preferibile, caratterizzati in misura variabile dall'opportunità che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura.

Sono state, poi, analizzate nel dettaglio le indicazioni che la Stazione Appaltante deve inserire nei documenti di gara, quali i criteri, sub-criteri e relativa ponderazione, e i criteri motivazionali, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 83 del Codice e dall'allegato "P" del Regolamento attuativo, operando la fondamentale distinzione tra criteri di valutazione (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, etc.) e parametri di ponderazione (dati numerici volti a garantire, in relazione alla natura del servizio/fornitura, un corretto rapporto prezzo/qualità).

Importanti precisazioni sono state fornite anche con riguardo alla dibattuta questione della considerazione di elementi di natura soggettiva nell'ambito dei criteri di valutazione, aderendo al recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi relativi ai concorrenti sia ammissibile, purché essi siano strettamente attinenti al merito valutativo dell'offerta e costituiscano, in ultima analisi, un elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio.

Una ulteriore chiarificazione concerne la necessità di definire nei documenti di gara i criteri motivazionali (come prescritto dall'art. 83, comma 4 del Codice) in modo da contenere la discrezionalità della commissione giudicatrice nella valutazione degli elementi dell'offerta.

Chiariti tali aspetti di carattere generale, la determinazione fornisce una dettagliata illustrazione delle metodologie suggerite dal Regolamento per la concreta valutazione delle offerte.

B.1.8 Determinazione n. 8 del 14/12/2011 - *"Indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria dopo le modifiche introdotte dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge dalla legge 12 luglio 2011, n. 16".*

L'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare un aggiornamento delle indicazioni operative fornite nella determinazione n. 2/2011, tenuto conto

del mutato quadro normativo a seguito all'emanazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nell'ambito del quale è stato abrogato il comma 7-*bis* dell'art. 122 del Codice e sostituito il comma 7 dello stesso articolo 122.

L'innovazione principale consiste nell'aumento da 500.000 ad 1 milione di euro della soglia entro la quale è consentito affidare i lavori con la procedura negoziata; altre importanti novità concernono l'innalzamento della soglia per l'affidamento tramite procedura negoziata dei lavori sui beni culturali, l'intervento sul regime generale della procedura negoziata (art. 56 e 57 del Codice) e l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto dei contratti di servizi e forniture.

La nuova determinazione integra le indicazioni in precedenza fornite, soprattutto con riguardo all'indicazione della motivazione che giustifica l'attivazione della procedura negoziata senza bando e la modalità di selezione dei soggetti da invitare al confronto concorrenziale e dedica particolare attenzione al tema della pubblicità della procedura (imposta dal legislatore a livello di post-informazione).

Viene quindi sottolineata l'importanza di prevedere anche forme di pubblicità preventiva in relazione alla tipologia dell'appalto e alla rilevanza economica dello stesso.

B.2 Segnalazioni -anno 2011

B.2.1 **Atto di segnalazione del 26 gennaio 2011** *"Attribuzione alle casse previdenziali privatizzate della qualifica di organismi di diritto pubblico Segnalazione ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lett. e) ed f) del decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006"*

L'Autorità ha segnalato la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore in relazione alla natura di organismo pubblico delle casse previdenziali, in virtù della ricorrenza dei tre requisiti necessari ai fini di tale qualificazione, così come definiti dall'articolo 3, comma 26 del Codice (personalità giuridica, finalità tese a soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale e finanziamento

pubblico maggioritario o controllo da parte di soggetti pubblici).

Si è sottolineato,in particolare, che la contribuzione obbligatoria di tipo solidaristico a carico degli iscritti realizza senz'altro una forma indiretta di concorso finanziario dello Stato, mentre l'attività istituzionale di questi enti consiste, anche dopo la privatizzazione, nello svolgimento di attività previdenziali ed assistenziali a favore delle categorie di lavoratori e professionisti con l'obbligatorietà dell'iscrizione e contribuzione, attuando in tal modo uno dei diritti fondamentali dei lavoratori sanciti dalla Costituzione.

La segnalazione in questione è stata accolta dal legislatore, che con il D.L. 6/7/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111 ha disposto la modifica dell'articolo 1, comma 10-*ter* del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, ed ha chiarito che gli enti in parola, sono inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

B.2.2 Atto di segnalazione del 10 novembre 2011. *"Sulla normativa che regola il servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto".*

L'Autorità, a fronte delle anomalie di funzionamento riscontrate nel mercato dei buoni pasto, ha ritenuto opportuno inviare al Governo ed al Parlamento una segnalazione avente ad oggetto una proposta di riforma complessiva del sistema.

Con l'atto di segnalazione in argomento è stato pertanto proposto un intervento di armonizzazione del trattamento fiscale e contributivo del buono pasto e dell'indennità sostitutiva, nonché la parificazione delle aliquote a debito ed a credito dell'IVA a carico della società di gestione, per rendere indifferente la scelta tra i due diversi sistemi da un punto di vista strettamente fiscale e contributivo.

Sotto il profilo della disciplina delle procedure di affidamento del servizio, è stata auspicata la reintroduzione, nell'art. 285 del Regolamento, della previsione relativa al calcolo del valore a base di gara (non inferiore al

valore facciale dei buoni pasto). Inoltre, al fine di evitare le attuali incertezze sul valore da porre a base di gara, si è suggerito di introdurre il divieto di sconti sul valore nominale del buono pasto.

Viene poi evidenziata la necessità di prevedere, *ex lege,* che la rete minima di esercenti debba essere individuata nel bando di gara e non possa essere utilizzata come criterio di attribuzione del punteggio; ciò al fine di disincentivare la presentazione di offerte sovradimensionate e semplificare i controlli in capo alle Stazioni Appaltanti.

Infine, viene proposto di delineare un quadro regolamentare *ad hoc* per l'utilizzo del sistema del buono pasto elettronico che consentirebbe un alleggerimento degli oneri di rendicontazione verso le Stazioni Appaltanti e, al contempo, una forte semplificazione dei correlati controlli a valle dell'esecuzione.

B.3 Segnalazioni -anno 2012

B.3.1 Atto di Segnalazione del 12 gennaio 2012.-" *Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici".*

L'Autorità ha proposto al Governo l'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di Stazioni Appaltanti ed imprese, al fine di favorire la crescita e la competitività del mercato degli appalti pubblici.

A tal fine l'Autorità ha proposto di effettuare un complessivo ripensamento del sistema della raccolta dei documenti a dimostrazione dei requisiti, imperniandolo sull'utilizzo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (art. 60 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 84).

Il progetto proposto dall'Autorità è stato recepito dal Governo che con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 9 febbraio 2012, n. 33, convertito in legge 25/2012, ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l'articolo 6-bis secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle

procedure disciplinate dal Codice, sarà acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici istituita presso l'Autorità..

Ulteriori proposte hanno riguardato la revisione del sistema sanzionatorio per le ipotesi di riscontrata falsa dichiarazione o falsa documentazione in sede di partecipazione alle procedure per l' affidamento di appalti pubblici. Anche in questo caso il Governo ha dimostrato di condividere le osservazioni formulate dall'Autorità e con il citato D.L.. 9 febbraio 2012, n. 5, ha modificato il comma 1-*ter* dell'art. 38 del Codice, prevedendo che la sospensione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto possa essere disposta *"fino ad un anno".*

Sul fronte della qualificazione degli attori del sistema, sia dal lato pubblico che dal lato privato, è stata proposta l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle Stazioni Appaltanti, al fine di creare un patrimonio conoscitivo comune sulla committenza pubblica, mentre dal lato degli operatori economici, l 'Autorità ha suggerito l'opportunità di integrare gli attuali requisiti di partecipazione con la previsione di criteri reputazionali, valutati in maniera oggettiva e trasparente da un soggetto terzo, quale l'Autorità stessa, attraverso un procedimento che preveda l'esercizio del diritto al contraddittorio per l'impresa.

L'atto di segnalazione sottolinea, infine, la necessità di un rafforzamento dei poteri di vigilanza dell'Autorità, anche mediante l'attribuzione di un potere sanzionatorio nei confronti degli atti posti in essere dalle Stazioni Appaltanti in violazione della normativa nazionale e comunitaria.