

Doc. XLIII
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2012)

*(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)***

Comunicata alla Presidenza il 14 ottobre 2013

PAGINA BIANCA

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture

Presidente
Sergio Santoro

Componenti del Consiglio

Luciano Berarducci
Giuseppe Borgia
Piero Calandra
Andrea Camanzi
Sergio Gallo
Alfredo Meocci

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 2012.

Rivolgo al contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente del Senato, 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. L'Autorità nel contesto economico e di finanza pubblica

Nel corso del 2012 per l'economia italiana è proseguita la caduta del prodotto interno lordo, che è diminuito del 2,4 per cento. Nella crisi economica più acuta dalla fine della seconda guerra mondiale, il nostro Paese ha visto ridursi il PIL del 6,9 per cento rispetto al 2007, mentre il reddito disponibile delle famiglie, nello stesso periodo, si è contratto di quasi il 10 per cento.

Nel settore pubblico e privato delle costruzioni è proseguita, per il quinto anno consecutivo, la fase di marcata contrazione dell'attività produttiva (meno 22 per cento solo nel 2012). Questa sfavorevole congiuntura si è riflessa in maniera negativa sulla dinamica del mercato del lavoro. Nella media del 2012 l'occupazione si è ancora ridotta dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'offerta di lavoro è cresciuta in maniera sostenuta. Ne è derivato un marcato aumento del tasso di disoccupazione, passato dall'8,4 per cento nel 2011 al 10,7 per cento nel 2012. Tra i più giovani quest'ultimo ha raggiunto nel quarto trimestre del 2012 il 39 per cento, il livello più alto dal 1992. Il tasso di disoccupazione ha superato il 50 per cento tra i giovani e le donne del Mezzogiorno.

Si può comprendere a fondo la portata degli effetti della riduzione della spesa per contratti pubblici sull'occupazione se si tiene conto dell'analisi già effettuata dall'Autorità relativamente all'impatto degli appalti sul mercato del lavoro. È stato infatti calcolato che, a fronte di una spesa di un miliardo di euro investita in lavori pubblici, si creano complessivamente da 11.700 a 15.600 occupati, di cui circa 7.800 rappresentano l'effetto diretto degli appalti e gli altri invece l'indotto prodotto dai contratti pubblici, vale a dire l'effetto indiretto su fornitori e prestatori di servizi. Si può presumere che gli appalti producano complessivamente effetti diretti ed indiretti sull'occupazione simili a quelli prodotti dall'intera spesa aggregata del Paese, di cui peraltro gli appalti pubblici rappresentano una parte significativa. Pertanto, data la riduzione dell'importo complessivo degli appalti pubblici (di importo superiore a 40.000) registrata nell'anno 2012 rispetto al 2011, calcolata rispettivamente in 95,3 mld di Euro e 100,1 mld di euro, ne deriva che la riduzione dell'occupazione nel settore dei contratti pubblici nel 2012 porterà ad un calo mediamente di circa 92.000 unità rispetto al 2011.

Nel corso del 2012 lo scenario macroeconomico dell'area euro ha subito un nuovo deterioramento, con il riacutizzarsi delle pressioni del debito sovrano sui mercati, dovute al perdurare del clima di forte incertezza sulle prospettive di consolidamento degli sviluppi finanziari.

La stretta creditizia, credit crunch, che ne è conseguita ha avuto serie ripercussioni, in particolare sulle piccole e medie imprese¹.

2. La struttura del mercato e le sue evoluzioni

Il mercato dei contratti pubblici, nel 2012, è stato interessato da evidenti segni di flessione.

Il 2012 è stato caratterizzato da 125.723 procedure perfezionate², per un ammontare complessivo di 95,3 mld di euro. Il 4,8 per cento in meno

¹ Basti pensare che nel 2012 i dati mostrano come il numero di imprese abilitate ad eseguire lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro abbia subito una notevole riduzione passando da 39.072 imprese nel 2011 a 36.357 nel 2012, segnando un decremento di quasi il 7% in un solo anno.

rispetto al 2011. La flessione, tuttavia, è risultata fortemente diversificata sia per tipologia e sia per classi di valore dei contratti². Molto marcata è stata la flessione nel settore dei lavori (-25% rispetto al 2011). La riduzione è trasversale per qualunque classe di importo considerata anche se particolarmente forte per lavori di importo superiore a 25 mln di euro (per i lavori appartenenti a questa classe la riduzione nel 2012 è del 36%). Più contenuta è stata la flessione nelle forniture (-2,4 per cento). In controtendenza invece il valore dei contratti di servizi con un +10,4 per cento, anche se il dato è fortemente influenzato da un appalto di 5,5 miliardi di concessione della gestione rifiuti della Regione Toscana.

L'82,2% delle procedure ha interessato i settori ordinari e il 17,8% i settori speciali. Quanto alla tipologia di contratto, il 29,7% del totale delle procedure perfezionate riguarda i lavori, il 36% i servizi e il 34,3% le forniture. L'analisi per classe di importo evidenzia che più della metà delle procedure perfezionate, sia in numero sia in valore, riguarda contratti di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro. Va notato che le procedure di importo superiore a 25 mln di euro, pur essendo solo lo 0,3% delle procedure perfezionate, rappresentano quasi il 40% del valore complessivo della domanda.

Le informazioni a disposizione dell'Osservatorio mostrano una parte sempre maggiore di contratti affidati tramite procedure negoziate che diventano quelle più utilizzate dalle stazioni appaltanti, arrivando fino al 50 % nel settore dei lavori. In un'ottica di ridimensionamento della domanda la scelta di affidare i contratti pubblici prevalentemente con procedure negoziate dovrebbe essere in parte ripensata per diverse ragioni che attengono sia alla necessità di far evolvere un intero mercato e sia alla possibilità di sfruttare vantaggi economici che scaturiscono dall'utilizzo di procedure aperte.

² I dati si riferiscono alle procedure di affidamento di importo a base di gara uguale o superiore a 40.000 euro che sono state perfezionate sul sito dell'Osservatorio entro marzo 2013. In altre parole, rientrano nell'analisi tutte le procedure per le quali è stato pubblicato 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)

³ I dati relativi ai contratti di importo inferiore a 40.000 € non sono stati oggetto di analisi a causa di un loro necessario consolidamento.

Al riguardo l'Autorità ha analizzato la relazione tra diffusione della procedura negoziata nella scelta del contraente e penalizzazione delle stazioni appaltanti in termini di costo finale dei contratti.

L'analisi è stata condotta relativamente agli appalti di servizi e forniture in quanto, proprio in questo settore contrattuale, è maggiormente presente il fenomeno di ribassi di aggiudicazione uguali a zero ed il numero di partecipanti risulta spesso molto esiguo, essendo in media pari a circa 3 operatori economici, contro una media di partecipazione, nei lavori pubblici, di almeno quattro volte superiore. I valori analizzati mostrano chiaramente come nelle procedure aperte si riscontrino in media valori di ribasso decisamente più elevati rispetto a quelli presenti nelle procedure negoziate. La differenza, in termini di ribasso, si attesta in 7,5 punti percentuali negli affidamenti del settore ordinario e di 5,6 punti negli affidamenti nei settori speciali.

Se si considera che, tra il 2011 e il 2012, circa 24 miliardi di euro di contratti di servizi e forniture sono stati affidati mediante procedure negoziate con il criterio del massimo ribasso, può concludersi che, in prima approssimazione, applicando il ribasso medio, come riscontrato negli affidamenti aggiudicati con procedura aperta, a quelli conclusi con procedura negoziata, si sarebbero potuti registrare risparmi per oltre un miliardo di euro.

Un altro utile strumento di spending review è rappresentato dalla determinazione periodica, da parte dell'Osservatorio, dei costi standardizzati per tipo di lavoro, da intendersi quali costi di costruzione di riferimento per le opere pubbliche (art. 7, c.4, lett. b, D.lgs. 163/06). Per i servizi e le forniture, l'Osservatorio si avvale invece dei dati forniti dall'ISTAT, tenendo conto dei parametri qualità prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla CONSIP ai sensi dell'art.26 della L. 23 dic.1999 n.488.

Inoltre, dal luglio 2012 l'Autorità pubblica sul proprio sito web, in esecuzione del disposto dell'art. 17, comma 1 lett.a), del D.L. n. 98/2011, come modificato dall' art.15, comma 13 lett.b), del D.L. n. 95/2012, i prezzi di riferimento in ambito sanitario (di dispositivi medici, di farmaci per uso

ospedaliero e di servizi sanitari e non), da prendere a base nei procedimenti, di competenza regionale, di revisione dei contratti.

Va inoltre richiamata la disposizione del D.L. n. 69 del 2013, in corso di conversione, che estende al 31 dicembre 2015 l'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto-soglia comunitaria.

La disposizione, pur introdotta in via eccezionale nel 2011, rischia di divenire così una norma di sistema, e non sembra immune dalle criticità sollevate dalla Corte di giustizia europea, che ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto comunitario di ogni disciplina nazionale che precluda alle amministrazioni aggiudicatrici qualsiasi possibilità di verificare la fondatezza e la serietà delle offerte considerate anormalmente basse. A ciò si aggiunga che una normativa di tal fatta può portare ad automatica ed immotivata esclusione anche di offerte che, ad una valutazione di congruità, potrebbero bene risultare vantaggiose ed allo stesso tempo affidabili per la stazione appaltante. Inoltre, l'esclusione automatica espone al rischio della presentazione elusiva di offerte fittizie, volte allo strumentale abbassamento della media e quindi all'esclusione automatica delle offerte più competitive. In un'ottica di semplificazione sarebbe, pertanto, auspicabile una revisione generale dei criteri di individuazione delle offerte anomale. È quindi d'obbligo una riflessione sugli strumenti di spending review che consistano non soltanto in tagli e razionalizzazione della spesa, ma soprattutto e più semplicemente nella ricerca di comportamenti che generino risparmi. L'Autorità in tale contesto può fornire strumenti conoscitivi per proseguire sulla strada della qualificazione della spesa pubblica. Da un lato, come più volte evidenziato dall'Autorità nelle precedenti Relazioni al Parlamento, è necessario ridurre ulteriormente il numero di stazioni appaltanti, molto spesso di piccole dimensioni e non in grado di gestire le complesse procedure di affidamento e di espletamento delle previsioni contrattuali, razionalizzandone e promuovendone l'attività sulla base di criteri reputazionali. Queste indicazioni sono state recepite dal legislatore che, con legge 135/2011, ha modificato l'art. 33 del Codice dei Contratti stabilendo che i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di

ciascuna Provincia debbano affidare ad un'unica centrale di committenza i contratti di lavori, servizi e forniture.

D'altro lato occorre sbloccare i pagamenti arretrati della pubblica amministrazione, come s'è iniziato a fare col D.L. 35/2013. Non solo per il benefico impulso che potrà dare all'economia ed all'occupazione, ma anche perché permetterà alle piccole e medie imprese di rimanere sul mercato, aumentandone la concorrenza. L'operazione non potrà completarsi però senza un'innovativa riforma della legislazione di contabilità dello Stato e degli Enti pubblici, tale da rendere effettivo, come prefigurato nella legge n.196/2009 di contabilità e finanza pubblica, il passaggio dal vigente sistema misto di bilancio di competenza e cassa ad un sistema esclusivamente di cassa, come in vigore nella quasi totalità dei Paesi membri, nei quali, solo per tale ragione, l'effetto del patto di stabilità non incide significativamente, come invece avviene in Italia, sui tempi di pagamento delle PP.AA.

3. L'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

Con l'entrata in vigore del Regolamento di Attuazione del Codice dei Contratti D.P.R. n. 207/2010 e le conseguenti novità in materia di qualificazione, in particolare a seguito della modifica di alcune categorie, si sono manifestate diverse criticità relative alla riemissione delle certificazioni nelle categorie variare, a fronte delle quali l'Autorità era intervenuta formulando alcune proposte al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Le indicazioni sono state in parte recepite dal legislatore con il comma 14-bis dell'art. 357 D.L. 6 giugno 2012, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2012, n. 119.

Pur a fronte delle recenti novità di legge, tuttavia, si sono resi necessari interventi interpretativi dell'Autorità, in particolare proprio con riferimento al nuovo criterio di valutazione convenzionale dei certificati di esecuzione

lavori relativi alla categoria OG11 (impianti tecnologici), al fine di garantire che le SOA operino con imparzialità ed equo trattamento⁴.

Ulteriore ambito di particolare interesse dell'Autorità è stato quello relativo alla composizione dell'azionariato delle SOA, alle frequenti cessioni di azioni, al fenomeno delle migrazioni delle imprese, ovvero, alle cessioni di azienda o di rami d'azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo. L'argomento, che aveva formato oggetto delle determinazioni 5 giugno 2002, n. 11, 26 febbraio 2003, n. 5 e 21 aprile 2004, è stato oggi nuovamente affrontato in un atto di segnalazione in corso di pubblicazione, anche con riferimento all'ulteriore problema dell'utilizzo dei certificati di esecuzione lavori rilasciati da privati, al fine di evitare fenomeni abusivi.

Nel corso dell'anno 2012, inoltre, l'Autorità ha esercitato il potere sanzionatorio riconosciuto dal nuovo Regolamento nei confronti delle 27 SOA attualmente operanti, per irregolarità, illegittimità o illegalità commesse nel rilascio delle attestazioni, avviando diversi procedimenti che hanno condotto non solo all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, ma anche, in alcuni casi (4), alla sospensione dell'autorizzazione a svolgere attività di attestazione. Inoltre, sono stati istruiti oltre 110 procedimenti che hanno condotto all'iscrizione nel casellario informatico di imprese che hanno presentato falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini della qualificazione, con dolo o colpa grave.

Intensa è stata, altresì, l'attività sanzionatoria nei confronti delle imprese che hanno reso false dichiarazioni in sede di gara in ordine ai requisiti di partecipazione, attività che è stata esercitata su impulso di segnalazioni da parte delle stazioni appaltanti. In particolare, le segnalazioni pervenute nel corso del 2012 sono state 1065 relative ad affidamenti di lavori e 590 relative ad affidamenti di servizi e forniture.

⁴ Al riguardo è stato emanato il Comunicato 76/2012 che ha definito il limite temporale di applicazione del suddetto criterio convenzionale. Il Comunicato 74/2012, invece, ha recepito i criteri da seguire nell'esercizio dell'attività di attestazione per la valutazione dei requisiti per la dimostrazione dell'idonea direzione tecnica delle imprese alla luce delle innovazioni introdotte dal Regolamento, criteri che erano già stati oggetto di segnalazione e preliminare confronto, in sede di audizione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con le associazioni di categoria rappresentative delle SOA e delle imprese, nonché con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A fronte di tutte le criticità rilevate, afferenti ad aspetti puntuali del sistema di qualificazione, non si può fare a meno di rilevare, più in generale, l'esigenza di un progetto di revisione complessivo, posto che il vigente sistema di qualificazione e, più in generale, di accesso al mercato di contratti pubblici, non sempre appare in grado di garantire l'affidabilità dei concorrenti, come dimostra l'elevato numero di segnalazioni che hanno portato ad annotazioni nel Casellario, né livelli adeguati di efficienza ed economicità del processo di procurement, come dimostrato dalle iniziative di spending review. Occorrerebbe puntare, per contro, sulla valorizzazione non di un semplice documento di certificazione, ma della concreta efficienza dimostrata dal soggetto esecutore, secondo un procedimento di valutazione dinamico e non più solo statico e documentale, valorizzando l'effettiva capacità dell'esecutore, e senza invocare prevalentemente il fatturato realizzato, evitando così un'ormai inadeguata barriera di accesso al mercato dei contratti pubblici, sia di lavori che di servizi e forniture.

Per tali ragioni, l'Autorità, con un recentissimo atto di segnalazione al Governo e Parlamento in corso di pubblicazione, intende contribuire, attraverso una pubblica consultazione con le parti interessate, alla ricerca di soluzioni che possano coniugarsi con le esigenze di semplificazione manifestate da stazioni appaltanti e imprese.

Infine, l'implementazione del sistema informatizzato AVCPass⁵ potrà supportare di qui a poco le stazioni appaltanti nelle operazioni di verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario delle imprese in sede di gara, che formeranno in via telematica un proprio "fascicolo virtuale dell'operatore economico", al quale potranno accedere le stazioni appaltanti per la verifica dei requisiti.

⁵ Il Sistema AVCPass consiste in un'interfaccia web che consente da un lato, alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori, l'acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario dei concorrenti alle gare di appalto per l'affidamento delle commesse pubbliche; dall'altro, consente agli operatori economici di inserire nella propria area dedicata tutti i documenti da produrre per legge, e di poterli riutilizzare per ciascuna delle procedure di affidamento alle quali partecipano entro il periodo di validità degli stessi. Si tratta di un istituto introdotto e disciplinato dalla delibera Avcp n. 111 del 20 dicembre 2012

AVCPass e le altre iniziative promosse dall'Autorità per la razionalizzazione delle banche dati, contribuiranno ad una più efficace azione di vigilanza sull'intero mercato di riferimento.

4. L'attività di vigilanza su lavori, servizi e forniture

Nel corso del 2012 sono pervenute all'Autorità 1.038 istanze relative ad appalti di valore complessivo pari a poco meno di 12 miliardi di euro di cui 532 relative ad appalti di lavori per circa 4 miliardi e 506 relative ad appalti di servizi e forniture per 8 miliardi. L'Autorità, a seguito di conseguente attività istruttoria ed ispettiva, ha adottato n. 112 deliberazioni di cui n. 31 attinenti ai lavori e n. 81 attinenti ai servizi e le forniture.

Per quanto riguarda i lavori, l'Autorità ha posto particolare attenzione ai contratti di notevole rilevanza economica e realizzativa. L'istruttoria sulla maggior parte delle opere esaminate ha evidenziato ritardi nelle varie fasi realizzative. La presentazione dei progetti esecutivi, da parte degli operatori economici, siano essi general contractors, concessionari od affidatari di appalti integrati, è avvenuta quasi sempre con forte ritardo e con conseguente differimento dei termini di conclusione dei lavori e notevoli aumenti dei costi, dovuti anche a variazioni/integrazioni al progetto definitivo.

È emersa, pertanto la necessità di inserire nei documenti di gara opportune clausole che eliminino la possibilità di compensare i ritardi nella presentazione dei progetti esecutivi con i tempi di esecuzione dei lavori, anche in considerazione del fatto che tale meccanismo vanifica la relativa penale, utile deterrente per il rispetto dei patti contrattuali. Del pari, andrebbe esclusa la stipulazione di eventuali atti aggiuntivi, imponendo così il rispetto dei tempi contrattuali inseriti negli elaborati di gara.

Ulteriore criticità rilevata è stata l'insufficiente capacità economica di alcuni appaltatori manifestatasi anche tramite l'inadeguata capacità di uomini e mezzi messi a disposizione nei cantieri ispezionati. Sempre più spesso, le carenze finanziarie a carico dell'operatore economico accentuano il rischio

che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi coerenti e congruenti con il programma generale attivato.

In quasi tutti gli appalti oggetto di verifiche ispettive, è stato riscontrato, altresì, un considerevole aumento dell'importo contrattuale anche per la presenza di rilevante contenzioso che in alcuni casi supera l'importo originario del contratto. In merito, l'Autorità ha più volte segnalato come il contenzioso abbia di fatto assunto una valenza tale da essere considerato dalle imprese, in sede di formulazione dell'offerta, come uno dei sistemi di recupero di ribassi non adeguatamente ponderati o di remunerazione di maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera, a tutto pregiudizio della proposta di soluzioni innovative. Nelle procedure esaminate, inoltre, non è stata adeguatamente effettuata l'analisi dei rischi e la valutazione preventiva delle risorse occorrenti e disponibili per la realizzazione e gestione delle opere, nonché delle cause potenzialmente idonee a rallentare lo svolgimento dei lavori⁶.

⁶ Nello specifico delle indagini condotte, si può ricordare come gravi ritardi nei tempi di realizzazione siano stati riscontrati nei lavori di costruzione della Linea B1 della Metropolitana di Roma, in cui il termine per l'ultimazione dei lavori è stato sensibilmente procrastinato, pur a fronte del riconoscimento all'appaltatore di un ingente premio di accelerazione, ed è stata anche avviata una terza procedura di accordo bonario nonostante la legge preveda la possibilità di utilizzare l'istituto in questione soltanto due volte nel corso dell'appalto. Ritardi sono stati riscontrati anche per la nuova linea metropolitana Metro 4 di Milano, ma in relazione alla costituzione di una società mista per la realizzazione dell'opera. L'allungamento dei tempi di realizzazione o di programmazione è stato riscontrato anche con riferimento ad altre opere quali l'ammodernamento di due tronchi della strada statale 131 "Carlo Felice" in Sardegna, i lavori di adeguamento a quattro corsie della strada statale 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19 - I Lotto, il Programma delle infrastrutture strategiche relativo alle Grandi Stazioni, il potenziamento infrastrutturale Voltri - Brignole all'interno del nodo ferroviario di Genova.

Problemi di finanziabilità per la completa e tempestiva attuazione degli interventi sono stati riscontrati, invece, in relazione all'opera di collegamento autostradale Dalmine-Como-Varese-Valico del Gaggiolo ed opere connesse. Quanto ai lavori di riqualificazione, bonifica ed adeguamento delle gallerie ipogee del Policlinico Umberto I di Roma, le svariate criticità esecutive e le variazioni progettuali hanno determinato una situazione di rilevante contenzioso tra l'appaltatore e la stazione appaltante, potenzialmente suscettibile di rilevanti oneri per quest'ultima. In questo come in altri casi, l'Autorità ha segnalato i potenziali profili di danno e di reato alle competenti Procure regionali della Corte dei conti e Procure della Repubblica.

Tra l'altro, con riferimento al cd. "People Mover" di Bologna, infrastruttura di trasporto ad automazione integrale, l'Autorità ha rilevato il deficit di conformità del patto parasociale, nella previsione della fuoriuscita del socio esecutore, subito dopo la fase di realizzazione dell'investimento, con l'ingresso *post gara*, nella *governance* del concessionario, di un'azienda comunale deputata a svolgere la gestione dell'opera di trasporto. Pertanto, il Comune di Bologna ed il concessionario sono stati invitati a rivisitare i patti parasociali al fine di rimuovere il contrasto con il Codice dei contratti pubblici.

Altra fattispecie di violazione del Codice è stata riscontrata anche con riferimento alle procedure adottate dalla Provincia dell'Aquila per la realizzazione degli interventi su edifici scolastici, danneggiati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, ubicati nei Comuni di Avezzano

Nell'anno 2012 è inoltre proseguita l'attività di indagine in materia di gestione e valorizzazione dei beni culturali derivante dell'esigenza di far luce, in particolare, sulle principali cause dell'ampio contenzioso sviluppatosi sugli affidamenti dei cd. "servizi aggiuntivi".

L'Autorità ha ritenuto necessario dare una definizione alla complessa situazione creatasi nel mercato dei servizi aggiuntivi museali, rendendo prioritari i criteri di innovazione nella progettazione strategica e gestionale, al fine di rendere competitivo e sempre più redditizio, sulla scena internazionale, l'immenso patrimonio culturale del Paese.

La vigilanza è stata attuata anche con indagini specifiche sul fenomeno dei ritardati pagamenti nel settore dei dispositivi medici, mediante ispezioni su 14 aziende sanitarie e aziende ospedaliere sull'intero territorio nazionale, da cui è emerso che i ritardi sui pagamenti, nel settore vanno da 300 a 1500 giorni.

Lo stato di sofferenza riconducibile alla carenza di liquidità ed ad una non corretta gestione del ciclo passivo ha spesso comportato lo sviluppo di contenzioso giudiziario che negli ultimi anni, per interessi di mora e spese legali, ha raggiunto cifre ragguardevoli. Va inoltre considerato che la necessità di sopportare i costi legati alla mancata regolarità nei pagamenti induce le aziende fornitrici ad includere l'onere finanziario che si presume

e Sulmona, nella determinazione dei compensi per gli incarichi di collaudo, affidati a personale interno di altre amministrazioni aggiudicatrici sulla base delle tariffe professionali e non sulla base dell'incentivo di cui all'art. 92 del Codice. Anche in quest'ultimo caso, l'Autorità ha ritenuto opportuno trasmettere la predetta deliberazione alla Corte di Conti e alla Procura della Repubblica per quanto di competenza. Per quanto riguarda i servizi e le forniture, l'Autorità ha posto particolare attenzione alla tematica relativa ai compensi dei CTU nelle controversie arbitrali con i *general contractor*, nell'ambito dei contratti per la realizzazione di tratte AV/AC, entrando nel merito delle modalità di liquidazione dei compensi del CTU e dei compensi massimi e minimi per gli arbitri, dove nel caso di collegi costituiti successivamente all'entrata in vigore del D.lgs. 53/2010 il compenso non ha rispettato il limite massimo. L'istruttoria sulla gara europea con procedura ristretta per l'affidamento della concessione per lo sfruttamento del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di *conduzione e manutenzione ordinaria* è stata avviata ai fini della verifica della legittimità del bando e della procedura, rilevando in conclusione dell'istruttoria il contrasto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Attenzione è stata posta anche all'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale segnalato dalla Enel Rete Gas S.p.A., che avrebbe dovuto avere ad oggetto la distribuzione del gas non solo per il territorio di Roma Capitale, ma per l'intero ambito territoriale minimo, ossia l'ambito "Roma 1". L'autorità ha poi recentemente ritenuto gli affidamenti diretti conferiti in favore di Toscana Energia, Toscana Energia Green e Consiag Servizi S.r.l. non conformi alla normativa comunitaria, non essendo quest'ultimo organismo in-house dei comuni soci, in particolare per l'assenza del requisito del controllo analogo.

di dover sostenere per i ritardi nei pagamenti e distorce il confronto concorrenziale, disincentivando la partecipazione di operatori economici, ancorché qualitativamente competitivi.

5. Il precontenzioso

La funzione di componimento delle controversie sorte in fase di scelta del contraente è stata affidata all'Autorità dall'art. 6, comma 7, lett. n), dello D. Lgs. n. 163/2006. Tale disposizione stabilisce, infatti, che «su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, [l'Autorità] esprime parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando un'ipotesi di soluzione (...)».

Il precontenzioso si caratterizza per la snellezza del procedimento (posto che l'esercizio di tale funzione è demandato agli uffici dell'Autorità), per la sua gratuità, per l'assenza di formalismi (è prevista la possibilità di utilizzare le procedure telematiche per l'inoltro dell'istanza all'Autorità, per lo scambio di documenti, per la comunicazione della decisione), per la possibilità per le parti di partecipare al procedimento stesso, ma al contempo anche per la terzietà ed autorevolezza dell'organo emanante il parere.

La pronuncia dell'Autorità, in esito al procedimento precontenzioso, non ha natura vincolante. Tuttavia le parti, ove intendano discostarsene, debbono addurre idonee motivazioni.

Il precontenzioso è strumento di *Alternative Dispute Resolution* (A.D.R.), idoneo consentire una pur ridotta ma efficace tutela, soprattutto dopo l'inasprimento dell'ammontare del contributo unificato in materia di appalti, che rende oggi meno conveniente la relativa tutela giurisdizionale nelle controversie minori.

Sulla scorta di quanto già avvenuto a favore dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, potrebbe essere riconosciuta la legittimazione attiva dell'AVCP ad impugnare in sede giurisdizionale gli atti delle stazioni appaltanti contrari alla normativa vigente in tema di procedure ad

evidenza pubblica, estendendo altresì la possibilità di esperire tale rimedio anche nei confronti dell'aggiudicazione definitiva.

6. L'attività di regolazione

Anche nel 2012 e nei primi mesi del 2013, l'Autorità è stata impegnata in un'intensa attività di regolazione, evolutasi a strumento di intervento più incisivo nel mercato. Nell'ottica di accentuare, come richiesto dagli operatori, la standardizzazione delle procedure di gara, quale strumento necessario per diminuire i costi di partecipazione e permettere una maggiore possibilità di accesso alle gare stesse nonché per ridurre il contenzioso, l'Autorità ha adottato e sta perfezionando interventi in materia di bandi tipo, di semplificazione delle procedure, quali la creazione di un'unica banca dati degli appalti pubblici e del sistema AVCpass. Altri interventi sono stati rivolti a rimuovere impedimenti al corretto funzionamento del mercato, come nel caso dei servizi assicurativi, caratterizzati da elevate difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti a trovare una controparte assicurativa e da costi crescenti, o dell'istituto dell'avvalimento, del quale l'Autorità ha denunciato il possibile utilizzo per eludere la normativa sulla partecipazione alle gare, senza che possano ritenersi messi effettivamente a disposizione i requisiti di cui il concorrente si era avvalso. Infine, la regolazione si è mossa anche nella prospettiva di carattere comunitario di utilizzare il sistema degli appalti in senso "strategico", come strumento di politica industriale, sociale, ambientale e di innovazione; basti citare, tra tutti e da ultimo, gli interventi di chiarificazione sugli affidamenti a favore delle cooperative sociali.

La necessità di un intervento più incisivo nel mercato ha spinto l'Autorità a rafforzare la struttura dedicata a tale attività ed a ricercare forme di maggiore coinvolgimento degli attori del mercato, attraverso, tra l'altro, numerose consultazioni, l'istituzione di tavoli tecnici e, da ultimo, l'avvio di una consultazione per la predisposizione di un proprio regolamento in materia di analisi di impatto della regolazione.

Non si può al riguardo trascurare come, fin dalla sua emanazione, il Codice sia stato sottoposto ad un numero elevatissimo di modifiche, in alcuni casi

radicali, come per i cosiddetti correttivi, in altri casi attraverso una serie di provvedimenti particolari, spesso dettati dall'urgenza di "*dover fare qualcosa*" durante la crisi. Non si può poi tacere come l'inflazione normativa sia ulteriormente aggravata dalla presenza di una regolamentazione a livello locale (regionale, provinciale e comunale), che rischia di segmentare ancor di più il mercato degli appalti.

Il risultato è un quadro regolamentare instabile, in cui le stazioni appaltanti e gli operatori economici incontrano elevate difficoltà ad orientarsi, talora con l'effetto di scoraggiare gli investimenti.

Diventa quindi necessario un ripensamento metodologico dell'intera materia.

Per quanto riguarda la normativa esistente, occorre puntare ad una rivisitazione del Codice, ispirata ad obiettivi di razionalizzazione e semplificazione, tenendo in debito conto le esigenze di modifiche normative che saranno imposte dal varo delle nuove direttive comunitarie in materia.

Per quanto concerne la nuova regolamentazione che si intende introdurre, così come richiesto a livello internazionale in materia di *better e smart regulation*, sembra opportuno che l'introduzione di nuove norme sia accompagnata da analisi che individuino quali siano le criticità che si sono manifestate nel mercato, per quale motivo si ritiene che gli strumenti attualmente a disposizione non siano in grado di risolvere tali criticità, quali sono gli effetti delle novità presentate, come incidono sulle imprese ed, eventualmente, sugli utenti finali, ecc. Ed è appena il caso di ricordare che gli stessi interventi dovrebbero poi essere accompagnati ad una successiva verifica di impatto.

L'Autorità è disponibile, ovviamente, a dare il suo contributo, ma appare opportuno che le venga riconosciuto un ruolo di regolazione più effettivo. Si consideri, ad esempio, il caso dei bandi-tipo, per il quale il D.L. 70/2011 ha previsto che le stazioni appaltanti debbano predisporre i propri bandi di gara sulla base dei modelli predisposti dall'Autorità, salvo deroga motivata. La "quasi vincolatività" delle prescrizioni dell'Autorità non garantisce l'effettivo perseguimento degli obiettivi di semplificazione e

trasparenza perseguiti dal legislatore, con le imprese che possono continuare a trovare difficoltà a partecipare alle gare, a causa di modifiche nelle condizioni di gara che, sebbene motivate, producono effetti rilevanti sui costi e sulle condizioni di partecipazione ed ulteriore contenzioso.

7. Il nuovo profilo operativo dell'Autorità

Nel corso dell'ultimo biennio il legislatore è intervenuto con numerose modifiche al Codice dei contratti, rinnovando profondamente il profilo operativo dell'Autorità ed investendola di nuove e importanti funzioni. Tra queste le più significative hanno riguardato la creazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Sarà quindi possibile che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare sia acquisita presso la banca dati e le stazioni appaltanti verifichino il possesso dei requisiti esclusivamente presso la stessa, con notevole semplificazione della pratica amministrativa e con una significativa riduzione dei costi di partecipazione.

Altre funzioni significative, oltre alla già citata attività di rilevazione dei dati funzionale alla *spending review*, sono state assegnate all'Autorità nella tematica riguardante la tracciabilità dei flussi finanziari, l'attività di contrasto alla criminalità organizzata, il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e l'attività di monitoraggio nell'azione di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Siamo di fronte ad un profondo ed ineludibile cambiamento che l'Autorità intende favorire anche in stretta collaborazione con gli altri organi dello Stato e delle Regioni.

Tutto ciò è possibile però all'interno dell'equilibrio e della sostenibilità del proprio bilancio, ed in tale senso l'Avcp intende sollecitare il Governo per recuperare risorse già di propria competenza.

L'Autorità, come le altre autorità indipendenti e tutta la pubblica amministrazione, ha partecipato, come è giusto che fosse, al processo di *spending review*, per assicurare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Conclusioni

La crisi che stiamo attraversando non ha precedenti nella storia dell'economia moderna e le sue negative ripercussioni sul mondo del lavoro e sui bilanci delle famiglie porteranno ad accentuare le pressioni sulle istituzioni alla ricerca di soluzioni che riportino il Paese su un nuovo sentiero di crescita economica indispensabile per assicurare, tra l'altro, la indispensabile coesione sociale.

I temi della sostenibilità delle finanze pubbliche e della crescita economica, che si trovano così intimamente intrecciati nel settore dei contratti pubblici, condizioneranno a lungo non solo il dibattito pubblico, ma anche le scelte concrete delle istituzioni e l'attività della pubblica amministrazione, con l'introduzione di significativi elementi di responsabilità e di ricerca dell'efficienza, per non parlare della definizione di un vero e proprio nuovo patto di cittadinanza. Temi molto complessi e decisivi che prefigurano un completo cambiamento di paradigma e che sottoporranno la pubblica amministrazione e le istituzioni che la guidano, ad una straordinaria fase di cambiamento.

L'Autorità, con la propria attività, è consapevole di essere inserita in un contesto sociale ed economico tanto delicato quanto inedito, e riconferma la propria disponibilità, nell'ambito delle nuove funzioni assegnate, accanto alla tradizionale attività di vigilanza, a svolgere fino in fondo il proprio compito, coadiuvata dal proprio personale particolarmente qualificato, oltre che dagli altri organi ausiliari, in primis, la Guardia di Finanza e l'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assistono ed ai quali va il ringraziamento del Consiglio e mio personale.



Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture



Relazione annuale 2012

Roma, Senato della Repubblica - 17 luglio 2013

PAGINA BIANCA

Indice

1. Il quadro di riferimento	.....
1.1 Il contesto economico e di finanza pubblica	.....
1.2 Il contesto normativo e la sua evoluzione nel triennio 2010-2012	.....
2. La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso	.....
2.1 Il nuovo profilo dell'Autorità	.....
2.2 La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)	.....
2.3 Il sistema AVCPass	.....
2.4 Il Portale della trasparenza	.....
2.5 Altri servizi in corso di realizzazione	.....
3. Il mercato dei contratti pubblici	.....
3.1 Sintesi delle elaborazioni della domanda e dell'offerta di contratti pubblici	.....
3.2 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati	.....
3.3 Le società di ingegneria e le società professionali	.....
3.4 L'attività sanzionatoria per mancato invio dati	.....
3.5 I prezzi di riferimento in ambito sanitario	.....
3.6 Evoluzione applicativa dell'istituto dell'avvalimento	.....
4. La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione	.....
4.1 Problematiche connesse all'applicazione del DPR 207/2010 in materia di SOA e relativi atti dell'Autorità	.....
4.2 Novità introdotte dall'articolo 20, c. 1, lett. d) della legge 4 aprile 2012, n. 35 in materia di graduazione delle sanzioni interdittive per gli operatori	.....
4.3 Anomalie riscontrate nello svolgimento dell'attività sanzionatoria ex art. 48 del Codice dei Contratti	.....
4.4 Procedimenti sanzionatori a carico delle SOA	.....
4.5 Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, commi 9 e 11 del Codice dei Contratti	.....
4.6 Casellario informatico e attività sanzionatoria	.....
4.7 Banca dati Certificati di Esecuzione Lavori (CEL)	.....
5. L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture	.....
5.1 Le patologie del mercato dei contratti pubblici	.....
5.2 La vigilanza sui contratti di lavori	.....
5.3 La vigilanza sui contratti di servizi e forniture	.....
5.4 Segnalazioni alla Procura della Corte dei Conti sulle irregolarità e violazioni constatate e sui problemi di tipo sistemico	.....
5.5 Protocollo di Legalità "Grande Progetto Pompei"	.....
5.6 Analisi degli esposti	.....
6. L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta dei contratti pubblici	.....
6.1 L'attività di studio e regolazione in ausilio del mercato	.....
6.2 I nuovi strumenti per l'analisi dell'impatto della regolazione	.....
6.3 La standardizzazione e la riduzione dei costi amministrativi nelle gare d'appalto	.....
6.4 L'utilizzo strategico degli appalti pubblici	.....

7. L'attività consultiva e il precontenzioso	
7.1 L'attività consultiva.....	
7.2 Il precontenzioso.....	
8. Le indagini conoscitive e gli studi di settore	
8.1 Il rispetto del principio d'indipendenza delle SOA di cui all'art. 64 del D.P.R. n. 207/2010.....	
8.2 Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27.....	
8.3 Affidamenti acquisiti dalle società Toscana Energia Green Spa, Toscana Energia Spa e Consiag Servizi s.r.l. da parte di pubbliche amministrazioni della Regione Toscana prevalentemente nell'ambito della gestione calore, pubblica illuminazione e distribuzione del gas.....	
8.4 Affidamenti nei settori di servizi e forniture nella Provincia di Sassari - dati relativi agli affidamenti negli anni 2010-2011.....	
8.5 Settore sanitario - ricognizione sulle procedure d'appalto per la fornitura di materiale per emodinamica - ausili per incontinenza - prestazione dei servizi commessi.....	
8.6 Le infrastrutture strategiche: evoluzione normativa e focus sulle varianti e sul contenzioso.....	
8.7 Metodi e procedure per la verifica dell'anomalia dell'offerta in sede di gara.....	
8.8 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture a cinque anni dalla data di entrata in vigore della normativa.....	
8.9 Gli affidamenti in regime di emergenza. Il mutato quadro normativo.....	
9. Il contenzioso e la contrattualistica pubblica	
9.1 Attività e dati della Camera Arbitrale nel 2012.....	
9.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera Arbitrale.....	
9.3 I dati relativi ai lodi liberi e amministrati.....	
9.4 Tipologia del contenzioso.....	
9.5 Valore delle controversie/Spese di condanna e soccombenza.....	
9.6 I compensi agli arbitri.....	
9.7 I compensi ai C.T.U.....	
9.8 Altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali.....	
10. Scenari evolutivi	
Appendice A - Le elaborazioni dell'Osservatorio	
A1 La domanda di contratti pubblici.....	
A2 L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori.....	
A3. Gli appalti pubblici aggiudicati di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €.....	
A4. I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €.....	
A5. Le società d'ingegneria e professionali.....	
Appendice B - Attività di regolazione dell'Autorità	
B1. Determinazioni - anno 2012.....	
B2. Determinazioni - anno 2013.....	
B3. Segnalazioni - anno 2012.....	
B4. Segnalazioni - anno 2013.....	

CAPITOLO I

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 Il contesto economico e di finanza pubblica

Nel 2012, in Italia è proseguita la caduta del prodotto che è diminuito del 2,4 per cento. Nella crisi economica più acuta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, il nostro Paese ha visto ridursi il Pil del 6,9 per cento rispetto al 2007, mentre il reddito disponibile delle famiglie, nello stesso periodo, si è contratto del 9,5 per cento. La produzione industriale è inferiore di un quarto al livello pre-crisi, mentre il valore aggiunto nel settore delle costruzioni si è ridotto di quasi il 22 per cento. La recessione quindi si è manifestata soprattutto come contrazione della spesa delle famiglie e delle imprese e il decumolo delle scorte, solo in parte controbilanciato dal contributo positivo delle esportazioni nette, legato sia all'andamento ancora favorevole delle vendite all'estero, sia alla flessione delle importazioni. Questa sfavorevole congiuntura si è riflessa in maniera negativa sulla dinamica del mercato del lavoro. Nella media del 2012 l'occupazione si è ancora ridotta dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'offerta di lavoro è cresciuta in maniera sostenuta. Ne è derivato un marcato aumento del tasso di disoccupazione, passato dall'8,4 per cento nel 2011 al 10,7 nel 2012. Tra i più giovani quest'ultimo ha raggiunto nel quarto trimestre del 2012 il 39 per cento, il livello più alto dal 1992. Il tasso di disoccupazione ha superato il 50 per cento tra le giovani donne del Mezzogiorno.

Nel 2012 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è diminuito per il terzo anno consecutivo, al 3 per cento del PIL (4,5 nel 2010; 3,8 nel 2011). L'avanzo primario è salito all'1,2 per cento del PIL al 2,5. L'incidenza del debito delle amministrazioni pubbliche sul prodotto è passata dal 120,8 per cento del 2011 al 127 per cento del 2012. Circa un terzo dell'aumento del 2012 è dovuto alla quota a carico dell'Italia dei prestiti

Capitolo I

erogati dallo *European Financial Stability Facility* (EFSF) e dei versamenti al capitale dello *European Stability Mechanism* (ESM).

L'incidenza sul prodotto delle entrate delle amministrazioni pubbliche è aumentata di 1,5 punti, al 48,1 per cento, superando il precedente massimo registrato nel 1997 (47,4 per cento); quella delle spese primarie è salita di 0,1 punti, al 45,6 per cento. Per il secondo anno consecutivo la spesa primaria corrente si è ridotta in termini nominali (-0,5 per cento; -0,1 nel 2011). L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è passata dal 5 per cento al 5,5, riflettendo ancora una certa pressione degli investitori sul mercato dei nostri titoli pubblici. Sulla scorta di questi risultati l'Italia è uscita dalla procedura di infrazione per deficit eccessivo. Le deboli prospettive della domanda e la difficoltà di accesso al credito hanno determinato una forte contrazione degli investimenti fissi lordi, che nel 2012 sono diminuiti dell'8 per cento.

I dati sulla
domanda

Focalizzando l'attenzione allo specifico settore dei contratti pubblici, il 2012 è stato contrassegnato da una modesta flessione generale (-4,8% del valore complessivo degli appalti) che tuttavia è risultata fortemente diversificata sia per tipologia e sia per classi di valore dei contratti¹. I contratti pubblici di lavori, ad esempio, nel 2012 registrano un decremento in valore di circa il 25% rispetto al 2011. La riduzione è trasversale per qualunque classe di importo considerata anche se particolarmente forte per lavori di importo superiore a 25 mln di euro (per i lavori appartenenti a questa classe la riduzione nel 2012 è del 36%).

Nel 2012 i contratti di fornitura mostrano un calo contenuto del 2,4% mentre cresce il valore dei contratti di servizi ma ciò, soprattutto, per l'affidamento di una concessione di gestione rifiuti dell'ATO Toscana Centro di 5,5 mld di euro (questo servizio impatta come gara sul 2012 anche se gli effetti della relativa spesa saranno necessariamente pluriennali).

¹ I dati relativi ai contratti di importo inferiore a 40.000 € non sono stati oggetto di analisi a causa di un loro necessario consolidamento.

Il quadro di riferimento

Tipo Contratto	classe	Numero			Importo		
		2011	2012	Variazione percentuale	2011	2012	Variazione percentuale
Lavori	>= 40.000 € <= 150.000 €	23.225	19.099	-17,8	1.958.577.521	1.630.102.021	-16,8
	> 150.000 € < 5.000.000 €	21.436	17.857	-16,7	12.742.707.564	10.695.421.013	-16,1
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	488	401	-17,8	4.693.152.591	4.051.568.094	-13,7
	>= 25.000.000	101	86	-14,9	14.410.007.495	9.165.028.004	-36,4
	Totale	45.250	37.443	-17,3	33.804.445.171	25.542.119.132	-24,4
Servizi	>= 40.000 € <= 150.000 €	33.772	27.184	-19,5	2.681.911.519	2.185.990.277	-18,5
	> 150.000 € < 5.000.000 €	19.263	16.921	-12,2	13.087.189.612	11.592.709.293	-11,4
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	1.044	827	-20,8	10.402.202.923	8.332.254.669	-19,9
	>= 25.000.000	237	215	-9,3	13.038.510.435	21.195.750.961	62,6
	Totale	54.316	45.147	-16,9	39.209.814.490	43.306.705.200	10,4
Forniture	>= 40.000 € <= 150.000 €	35.185	27.228	-22,6	2.823.091.236	2.180.996.569	-22,7
	> 150.000 € < 5.000.000 €	16.718	15.146	9,4	11.022.054.176	10.407.218.993	-5,6
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	696	640	-8,0	6.671.285.412	6.370.553.154	-4,5
	>= 25.000.000	104	119	14,4	6.607.691.255	7.507.305.674	13,6
	Totale	52.703	43.133	-18,2	27.124.122.079	26.466.074.389	-2,4
Totale	>= 40.000 € <= 150.000 €	92.182	73.511	-20,3	7.463.580.276	5.997.088.867	-19,6
	> 150.000 € < 5.000.000 €	57.417	49.924	-13,1	36.851.951.352	32.695.349.299	-11,3
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	2.228	1.868	-16,2	21.766.640.927	18.754.375.916	-13,8
	>= 25.000.000	442	420	-5,0	34.056.209.185	37.868.084.639	11,2
	Totale Complessivo	152.269	125.723	-17,4	100.138.381.740	95.314.898.721	-4,8

Dal Documento di Economia e Finanza del 2013, si evince come nel conto economico delle amministrazioni pubbliche il 2013 e il 2014 dovrebbero essere anni caratterizzati da una ulteriore riduzione di consumi intermedi. L'ammontare di investimenti fissi lordi si riduce, rispetto al 2012, in tutto il periodo 2013-2017. Effettivamente i dati dell'Osservatorio fotografano, per il 2012, questa riduzione nel volume degli appalti.

Volendo fare un confronto con altri Paesi², il rapporto in Italia tra la spesa in appalti da parte delle amministrazioni pubbliche e il livello di spesa generale è rimasto costante nel periodo 2007 - 2011. Per altri Paesi che, al pari dell'Italia, si trovano a dover ridisegnare profondamente le proprie scelte pubbliche come la Spagna, la Grecia, l'Irlanda o l'Islanda, la riduzione degli appalti in rapporto al livello generale di spesa sembrerebbe essersi già avviata nel periodo 2007-2011. In Italia il minor volume di spesa

² Si veda a questo proposito il documento dell'OCSE "Government at a glance 2013: procurement data"

Capitolo I

nel settore degli appalti potrebbe essere letto come modifica strutturale delle politiche di spesa e da qui la necessità di adottare nel breve-medio periodo una programmazione e strategie in linea con numeri profondamente diversi rispetto a quelli finora conosciuti.

L'utilizzo della
procedura
negoziata

Le informazioni a disposizione dell'Osservatorio mostrano, ad esempio, una fetta sempre maggiore di contratti affidati tramite procedure negoziate che diventano quelle più utilizzate dalle stazioni appaltanti. In un'ottica di ridimensionamento della domanda la scelta di affidare contratti con procedure negoziate dovrebbe essere in parte ripensata per diverse ragioni che attengono sia alla necessità di far evolvere un intero mercato e sia alla possibilità di sfruttare vantaggi economici che scaturiscono dall'utilizzo di procedure aperte.

Le procedure negoziate utilizzate più spesso per appalti di importi ridotti non creano competizione e conseguentemente possono influire sulla struttura dell'offerta. Una domanda pubblica capace di creare competizione è anche in grado di selezionare sul mercato le imprese migliori che avranno maggiori possibilità di crescere e di competere oltre che sul mercato nazionale anche sui mercati stranieri. Il recente rapporto sulle PMI del Ministero dello sviluppo economico³ confronta, tra le altre cose, il numero di PMI in Italia con quello di altri Paesi europei. In Italia si registra il numero più elevato di micro imprese rispetto a quello di altri Paesi simili per capacità produttiva e dimensioni. Rispetto alla Germania, ad esempio, il numero di micro imprese in Italia è più del doppio. Se da un lato è fondamentale creare le condizioni per fare impresa è forse altrettanto necessario fornire le condizioni affinché le imprese possano poi crescere secondo naturali logiche di evoluzioni cicliche. Il settore dei contratti pubblici in un momento in cui è sottoposto ad un ridimensionamento dovrebbe creare le condizioni per rendere le imprese competitive ed efficienti. Incentivare l'utilizzo di procedure aperte risponde anche a queste finalità.

³ Small Business Act - Rapporto 2013 - Ministero dello sviluppo economico

Il quadro di riferimento

L'altra finalità è quella immediatamente riconducibile alla c.d. *spending review*. Nel testo della presente Relazione sono illustrati i primi risultati di uno studio degli effetti sul ribasso di aggiudicazione che scaturiscono dalla scelta di una procedura negoziata ovvero una aperta. Le procedure aperte si conformerebbero nettamente più vantaggiose in termini di prezzo incrementando in questo modo le possibilità di risparmio per le amministrazioni. Gli strumenti di *spending review* possono essere associati non solo a tagli mirati della spesa ma anche e più semplicemente a comportamenti "virtuosi".

La politica di
spending review

L'intento del legislatore è stato, con la *spending review*, quello di intervenire con apposite misure tese a snellire i procedimenti sottesi all'acquisizione di beni, servizi e lavori, ad efficientare il mercato ed a contenere i costi di partecipazione delle imprese alle gare per l'aggiudicazione degli appalti.

Uno dei più rilevanti interventi adottati dal Governo italiano riguarda l'introduzione del processo di revisione della spesa pubblica, finalizzato ad eliminare gli sprechi e le inefficienze, a garantire il controllo dei conti pubblici, a liberare risorse da utilizzare per la realizzazione di interventi di sviluppo, a ridare efficienza alla Pubblica Amministrazione allo scopo di concentrare l'azione nei settori di maggiore sofferenza. La politica di *spending review* adottata dal Governo mira, pertanto, a migliorare il processo di decisione e di allocazione delle risorse, nonché le *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini. Con tale metodologia si intende adottare un sistema razionale di valutazione e programmazione che ottimizzi il *mix* di risorse umane e materiali a disposizione delle pubbliche amministrazioni, in modo tale che la riduzione della spesa non si traduca in una riduzione della quantità di servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni bensì nell'eliminazione degli eccessi e degli sprechi.

L'Autorità, in forza dei compiti ad essa attribuiti dalla normativa vigente e nel consueto spirito di cooperazione interistituzionale, è stata più volte chiamata a collaborare per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica alle numerose iniziative intraprese dal Commissario Straordinario nominato *ad hoc* dal Governo. Ha infatti

Capitolo I

fornito dati, predisposto studi ed elaborato analisi prospettiche in specifici ambiti degli appalti pubblici appositamente individuati dal Commissario per il perseguimento delle finalità di *spending review*. La consistente riduzione della spesa pubblica, generata *in primis* dalla scarsità di risorse finanziarie a disposizione dei soggetti pubblici a causa del perdurare della crisi economica iniziata sin dal 2008 e del naturale impatto delle misure di razionalizzazione della stessa nel settore dei contratti pubblici, ha comportato nell'anno 2012 una sensibile flessione della spesa destinata agli appalti e forti ripercussioni negative sull'occupazione nei settori correlati.

La riduzione
della spesa
pubblica e
gli effetti
sull'occupazione

Il mercato degli appalti pubblici, contrariamente al sistema degli acquisti del settore privato e all'edilizia privata, nei primi anni del manifestarsi della crisi non aveva risentito dei suoi effetti in virtù del fatto che la spesa pubblica che scaturisce dalla stipula di contratti da parte delle amministrazioni, come peraltro già rilevato dall'Autorità in occasione della stesura della Relazione al Parlamento per l'anno 2008, è programmata con largo anticipo rispetto alla sua manifestazione finanziaria. Nel corso invece del 2012 sono state avvertite in modo massiccio le conseguenze economiche e le cospicue ripercussioni sul livello occupazionale del Paese.

Si può comprendere a fondo la portata degli effetti della riduzione della spesa per contratti pubblici sull'occupazione se si tiene conto dell'analisi già effettuata dall'Autorità relativamente all'impatto degli appalti sul mercato del lavoro. È stato infatti calcolato che a fronte di una spesa di un miliardo di euro investita in lavori pubblici, si creano complessivamente da 11.700 a 15.600 occupati, di cui circa 7.800 rappresentano l'effetto diretto degli appalti e gli altri invece l'indotto prodotto dai contratti pubblici, vale a dire l'effetto indiretto su fornitori e prestatori di servizi.

Peraltro, come già rilevato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2009, il valore di 71.000 euro (valore medio) per ogni posto di lavoro creato dagli appalti nei lavori pubblici si discosta poco dal rapporto tra PIL e volume complessivo dell'occupazione (misurata in unità di lavoro) del nostro Paese. Tale rapporto infatti, calcolato sui dati del 2009, è pari a 63.000 euro, di poco inferiore ai 71.000 euro calcolati dall'Autorità per i soli lavori pubblici. L'importo di 63.000 euro può essere interpretato come la

Il quadro di riferimento

produttività media (in valore) dell'occupazione italiana e può rappresentare un utile riferimento per misurare l'effetto complessivo non solo degli appalti di lavori, ma del complesso degli appalti di lavori, servizi e forniture. Si può presumere che gli appalti producano complessivamente effetti diretti ed indiretti sull'occupazione simili a quelli prodotti dall'intera spesa aggregata del Paese, di cui peraltro gli appalti pubblici rappresentano una parte significativa.

Riferendo, pertanto, tale calcolo alla riduzione dell'importo complessivo degli appalti pubblici registrato nell'anno 2012 rispetto al 2011, calcolato rispettivamente in 95,3 mld di Euro e 100,1 mld di euro, emerge che la riduzione dell'occupazione nel settore dei contratti pubblici nel 2012 porterà ad un calo mediamente di circa 92.000 unità rispetto al 2011. Va precisato che ai fini di tale calcolo è stato considerato l'ammontare degli appalti di importo superiore a 40.000 euro in quanto i dati relativi ai contratti di importo inferiore non risultano confrontabili con il 2011 poiché rilevati solo a decorrere dalla seconda metà del 2011.

Un altro aspetto del settore dei contratti pubblici che riveste particolare rilievo a livello nazionale è quello relativo alla questione del ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione verso i propri fornitori ed ai gravi danni che ne derivano per il sistema delle imprese. Infatti, le aziende che operano nel settore pubblico e che quindi traggono il loro profitto dalle commesse pubbliche sono da sempre soggette all'onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che sono costrette a sostenere per far fronte al dilatato arco temporale, spesso di proporzioni assai considerevoli, compreso tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'effettivo incasso del corrispettivo pattuito. Ovviamente le imprese devono considerare tale onere ai fini della determinazione del prezzo offerto in sede di gara. Una delle immediate conseguenze di tale problematica è la penalizzazione delle piccole e medie imprese che più difficilmente riescono a strutturare un'offerta che possa contenere la "quota finanziaria" necessaria per colmare, in termini economici, i tempi eccessivamente lunghi con cui la Pubblica Amministrazione provvede al pagamento dei propri contratti di fornitura di beni, servizi e lavori. Un

I ritardati
pagamenti

Capitolo I

mercato così strutturato finisce quindi con il privilegiare le grandi imprese e colpire, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano sempre più di uscire definitivamente dal sistema, falsando peraltro il regolare andamento del mercato e violando i più elementari principi di concorrenza imprenditoriale.

In considerazione dell'ammontare del debito complessivo delle amministrazioni nei confronti delle imprese, valutato in più ambiti tra i 90 ed i 130 miliardi di euro e dovuto principalmente alla carenza di liquidità ed alla difficoltà di gestire il ciclo passivo da parte della PA, il tema assume un ruolo cruciale. È per questo motivo che il Governo ha deciso di sbloccare i pagamenti della Pubblica Amministrazione in più *tranche* ed ha infatti approvato il decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35 sui pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione alle imprese, sui cui contenuti ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

1.2 Il contesto normativo e la sua evoluzione nel triennio 2010 - 2012

Il quadro normativo degli ultimi tre anni si presenta carico di novità legislative prevalentemente rivolte a rispondere a crescenti esigenze di legalità, trasparenza e rigore nella gestione della spesa pubblica, sulla base di un procedimento di complessiva razionalizzazione della stessa. In un contesto legislativo complesso ed ancora in divenire, si può cercare di descrivere i diversi interventi che hanno direttamente o indirettamente avuto incidenza sul settore dei Contratti Pubblici distinguendoli per finalità prevalenti, tenendo presente che non è possibile procedere ad una separazione settoriale netta, in quanto i singoli provvedimenti hanno spesso interessato più aree tematiche e risposto a più di una finalità. Ciò premesso, si può tentare una sintesi dei più rilevanti provvedimenti normativi nel triennio di riferimento articolandoli secondo quattro ambiti principali: trasparenza ed informatizzazione; razionalizzazione della spesa (c.d. *spending review*) e centralizzazione della committenza; razionalizzazione nell'ambito del settore sanitario; riduzione dei debiti della pubblica amministrazione. Si conclude, infine, con un riferimento ad

Il quadro di riferimento

ulteriori provvedimenti che hanno comunque avuto un impatto di rilievo sul Codice dei Contratti.

a. Trasparenza e informatizzazione

Connessa ad esigenze di ordine pubblico di contrasto alla criminalità organizzata e di prevenzione delle infiltrazioni criminali nella gestione dei fondi pubblici, è la Legge n. 136/2010 recante il 'Piano straordinario contro le mafie' che ha messo a regime per la generalità dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di qualunque importo, una forma di controllo degli interventi, la tracciabilità dei flussi finanziari. Il meccanismo è volto a rendere trasparenti le operazioni finanziarie connesse all'utilizzo di fondi pubblici, per il controllo sui flussi finanziari e l'intercettazione di eventuali interferenze malavitose. In questo contesto, ed in base alle integrazioni apportate dal DL 187/2010 (convertito con Legge n. 217/2010), è stato indicato quale strumento di tracciabilità finanziaria il codice CIG, rilasciato dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici su richiesta della stazione appaltante, identificativo del singolo lotto di gara, unitamente al più generale codice di progetto CUP, assegnato da parte del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE.

Finalità di promozione della legalità, trasparenza e concorrenza nel contesto degli affidamenti pubblici, sono sottese anche alle previsioni del DL 70/2011, c.d. Decreto Sviluppo, convertito con Legge n. 106/2011 che, tra le altre cose, ha modificato gli articoli 46 e 64 del Codice dei Contratti introducendo disposizioni finalizzate alla redazione di bandi tipo. In questo caso l'obiettivo di garantire un concreto rispetto dei principi di rilievo comunitario di massima partecipazione, concorrenza e proporzionalità nelle procedure di gara, evitando esclusioni per la violazione di prescrizioni meramente formali, viene perseguito mediante la tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare, cause che possono essere solo quelle previste dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo regolamento di esecuzione ed attuazione, con irrilevanza delle clausole aggiuntive eventualmente previste dalle stazioni appaltanti nella documentazione di gara. Sempre il D.L.n. 70/2011 ha modificato il Codice

Il Decreto
Sviluppo
70/2011

Capitolo I

dei Contratti prevedendo la predisposizione di modulistica standardizzata per la dichiarazione dei requisiti di partecipazione di ordine generale e, per appalti di servizi e forniture e per appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, dei requisiti di partecipazione economico finanziari e tecnico organizzativi.

Le modifiche
al Codice
dell'Amministrazione
Digitale

Nell'arco temporale considerato, inoltre, il legislatore ha dedicato un'attenzione particolare alla promozione dell'informatizzazione della pubblica amministrazione come strumento di efficacia, efficienza e semplificazione. Vanno in questa direzione le modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 integrato dal D.Lgs. n. 235 del 30 dicembre del 2010, attraverso le quali è stato tracciato il quadro legislativo per l'attuazione della digitalizzazione dell'azione amministrativa con contestuale definizione di precisi diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni. Tra le indicazioni di maggiore rilievo, si segnalano: l'introduzione del concetto di firma elettronica avanzata conformemente alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale; l'utilizzo della posta certificata per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti nei rapporti con le pubbliche amministrazioni; l'impiego di protocollo informatico e fascicolo elettronico, con contestuale dematerializzazione dei documenti presso le pubbliche amministrazioni. Determinanti, inoltre, come in seguito meglio si dirà, le previsioni sullo scambio di dati tra amministrazioni, per evitare che il cittadino o l'impresa debbano fornire più volte gli stessi dati già trasmessi alle amministrazioni titolari di banche dati. La misura del rilievo attribuito dal legislatore a tale disposizione si evince dalla previsione del potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di nominare un commissario *ad acta* in caso di inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità dei dati. Alle modifiche al Codice dell'Amministrazione digitale, solo un primo passo per l'avvio del disegno del legislatore, hanno fatto seguito ulteriori disposizioni, tra le quali il Piano *e-government* 2012, e diverse previsioni contenute nei D.L.5/2012 (Decreto Semplificazioni), D.L.83/2012 e

Il quadro di riferimento

L.134/2012 (Decreto Sviluppo), D.L.95/2012 e L.135/2012 (*Spending Review*), D.L.Crescita 2.0, DDL 50/2012 (Semplificazioni bis), fino alla Legge di Stabilità 2013 di cui appresso si dirà.

In questa sede si segnala, anche come esempio di combinazione tra disposizioni che si succedono nel tempo, da un lato, l'inserimento, ad opera degli articoli 62 *bis* e 60 del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito BDNCP) istituita presso l'Autorità che ne è soggetto gestore, tra le Banche Dati di interesse Nazionale che rappresentano l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente, la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni; dall'altro, il disposto del successivo D.L.n. 5/2012, convertito con Legge n. 35 del 4 aprile 2012, che nel contesto della *spending review* ha introdotto nel Codice dei Contratti un nuovo art. 6 *bis*, in forza del quale dal 1° gennaio 2013, la BDNCP diventa ulteriormente strumento attraverso il quale le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici. La *ratio* dell'art. 6 *bis* è direttamente riconducibile all'esigenza, espressa dal Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, e ciò promuovendo l'informatizzazione del sistema attraverso la valorizzazione dell'articolata banca dati già esistente.

A prescindere dagli esempi di settore, inoltre, possono essere ricordate le nuove disposizioni sulla documentazione amministrativa introdotte nel D.P.R. n. 445/2000 dalla Legge n. 183/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato - Legge di stabilità 2012), in forza delle quali dal 1 gennaio 2012 le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti, sono valide ed utilizzabili solo nei rapporti tra privati, mentre nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà vanno sempre sostituiti da dichiarazioni sottoscritte

Le modifiche al
D.P.R. 445/2000

Capitolo I

dall'interessato. Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono, inoltre, chiamati ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni, nonché tutti i dati e i documenti in possesso dei soggetti pubblici, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti. Ancora una volta si tratta di una previsione che non solo si colloca nel solco di principi tracciato dal Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, ma è in linea anche con le disposizioni sulla verifica dei requisiti introdotte nel Codice dei Contratti.

In un contesto di riforme normative finalizzate al contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, non può sottovalutarsi l'importanza dell'interconnessione delle istituzioni, con lo scopo di dare luogo a misure di prevenzione generale, controlli e sanzioni mediante l'introduzione di strumenti finalizzati al perseguimento di obiettivi quali la trasparenza, la semplificazione, la vigilanza collaborativa attraverso l'uso dell'ICT.

Le misure anticorruzione

Tra questi strumenti rientrano certamente quelli contemplati da alcune delle disposizioni della Legge n. 190/2012 recante misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Al riguardo, il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 di attuazione della disciplina della Legge n. 190/2012 sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, precisa che la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio della nazione, oltre ad essere condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive. A tal fine vengono definiti precisi diritti, come quello all'accesso civico nei confronti dell'Amministrazione, dettagliati obblighi di pubblicità dell'Amministrazione c.d. trasparente che coprono di fatto ogni aspetto della vita e dell'organizzazione dell'amministrazione medesima e organismi di controllo sul rispetto delle previsioni di Legge, quali in primo luogo la Commissione per la valutazione, l'integrità e la

Il quadro di riferimento

trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT) ed anche l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, ma solo con riferimento ad alcuni aspetti specifici che rientrano nel proprio ambito di competenza.

In particolare, il comma 32 dell'art. 1 della richiamata Legge, in relazione agli affidamenti di contratti pubblici espletati o in corso definisce obblighi di pubblicazione nei confronti delle amministrazioni, delle società da esse partecipate e delle loro controllate. Si tratta della pubblicazione sui rispettivi siti web delle informazioni essenziali inerenti la vita del contratto, attraverso apposite tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Il termine di espletamento dell'adempimento, originariamente previsto entro il 31 gennaio di ogni anno, è stato inizialmente prorogato, per il solo anno 2013, al 31 marzo 2013 (Legge n. 228/2012, c.d. Legge di Stabilità 2013). Successivamente l'art. 26 del D.L. n. 69 del 21 giugno 2013 ha previsto che, in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, i dati ivi previsti relativi all'anno 2012 siano pubblicati unitamente ai dati relativi all'anno 2013.

**I nuovi obblighi
di pubblicazione**

In quest'ambito si inserisce il potere di vigilanza dell'Autorità, in quanto è previsto che le amministrazioni trasmettano le stesse informazioni, in formato digitale, affinché possano essere pubblicate sul suo sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini. L'Autorità cura, inoltre, la trasmissione alla Corte dei Conti, entro il 30 aprile di ciascun anno, dell'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui sopra, nel formato indicato dal comma 32 e secondo quanto stabilito con delibera e comunicato del 22 maggio 2013.

Inoltre, e sempre con finalità di trasparenza, è previsto che l'Autorità rediga uno schema tipo per le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere che le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare sui loro siti istituzionali e sono altresì raccolte e pubblicate sul suo sito istituzionale dell'Autorità al fine di consentire un'agevole comparazione.

Capitolo I

L'importanza dell'interconnessione tra le istituzioni si coglie anche nella più recente evoluzione delle disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, riformate con Legge n. 196/2009. In particolare, in attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è stata prevista l'istituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche per consentire il più agevole consolidamento e monitoraggio dei dati di finanza pubblica, l'acquisizione di informazioni per dare attuazione al federalismo fiscale (anche in relazione alle previsioni della Legge n. 42/2009), nonché la predisposizione di una base normativa di riferimento per l'attività di analisi e valutazione della spesa. Si tratta di una banca dati istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e finalizzata a raccogliere tutte le informazioni relative ai dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché qualsiasi altra informazione utile all'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale. È espressamente previsto che l'acquisizione di informazioni avvenga attraverso l'interscambio dei flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche che già realizzano rilevazioni di dati, e ciò sempre, in coerenza con i principi statuiti nel Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, al fine di semplificare e rendere meno gravosi gli obblighi di comunicazione ai quali sono tenute le amministrazioni nei confronti dei soggetti istituzionalmente preposti al controllo. La citata disposizione ha trovato progressiva attuazione nel disposto dell'art. 5 del D.Lgs. n. 229/2012 e, conseguentemente, nelle più articolate previsioni del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 febbraio 2013 che ha fornito il dettaglio dei dati, concernenti la realizzazione di opere pubbliche, che le amministrazioni pubbliche destinatarie di finanziamenti e agevolazioni a carico del bilancio dello Stato sono obbligate a detenere nei propri sistemi gestionali e inviare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

L'armonizzazione
dei bilanci
pubblici

Altri interventi
normativi in
materia di forma
dei contratti
pubblici

Meritano, altresì, menzione gli interventi normativi in materia di forma dei contratti pubblici e di pubblicazione dei bandi. Il primo ha novellato il testo dell'art. 11, comma 13, del Codice (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221 cd. decreto sviluppo *bis*), estendendo al settore dei contratti pubblici l'utilizzo delle

Il quadro di riferimento

modalità elettroniche di stipulazione in linea con le misure di informatizzazione pubblica e progressiva dematerializzazione dei procedimenti amministrativi adottate nel più ampio quadro dell'Agenda Digitale. Il secondo si è articolato, in effetti in una successione di disposizioni di Legge: l'art. 32 della L.18 giugno 2009, n. 69 (rubricato "Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea") ha stabilito che a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi «aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici e che le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale; la L.6 novembre 2012, n. 190 (cd. Legge anticorruzione), che ha introdotto, tra le altre cose, obblighi di pubblicità sui siti delle pubbliche amministrazioni di alcuni procedimenti inclusi quelli di «scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ; infine l'art. 34, comma 35, del D.L.18 ottobre 2012, n. 179 ("Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", cd. decreto sviluppo bis), come modificato in sede di conversione dalla L.17 dicembre 2012, n. 221, secondo cui a partire dai bandi e dagli avvisi pubblicati successivamente al 1° gennaio 2013, le spese per la pubblicazione sono rimborsate alla stazione appaltante dall'aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione. Queste previsioni, prive di idoneo coordinamento tra loro, hanno destato non poche perplessità interpretative circa l'effettiva modalità di assolvimento, da parte delle stazioni appaltanti, degli obblighi di pubblicazione, perplessità che hanno reso necessario uno specifico atto di segnalazione dell'Autorità.

b. Razionalizzazione della spesa pubblica e la centralizzazione della committenza

Le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di maggiore rigore e controllo, maturate nel contesto della persistente crisi finanziaria, hanno determinato numerosi interventi del legislatore concentrati in prevalenza nel corso dell'anno 2012.

Capitolo I

Si tratta di quella normativa d'emergenza che va sotto il nome di *spending review* e che, lungi dal dettare disposizioni transitorie e congiunturali, si è posta come obiettivo la revisione strutturale dell'assetto della spesa pubblica. In questo contesto numerosi sono stati gli interventi che hanno riguardato la disciplina degli affidamenti pubblici.

In particolare, nel 2012 si è avuta la successione di due decreti Legge, c.d. *spending review* 1 e 2, seguiti poi da un 'decreto crescita'.

Il primo decreto della *spending review*, D.L.n. 52/2012, tra le altre cose, ha inteso promuovere con decisione un percorso di centralizzazione della committenza già avviato con precedenti interventi normativi. Al riguardo va ricordato che già la Legge n. 136/2010, recante il Piano straordinario contro le mafie e pure sopra richiamata, aveva previsto l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), per perseguire finalità di trasparenza regolarità e economicità nella gestione dei contratti pubblici. Erano state, quindi, dettate disposizioni di attuazione con il D.P.C.M. 30 giugno 2011. Successivamente, inoltre, l'art. 11 del D.L.n. 98/2011, convertito con Legge n. 111/2011, aveva previsto l'avvio, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso strumenti di centralizzazione nel contesto di un sistema a rete tra le centrali di committenza, già formalmente istituito con Legge Finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006). L'art. 23 del D.L.n. 201/2011 aveva, quindi, previsto una nuova modalità di gestione accentrata degli appalti per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna provincia. La disposizione, introducendo il comma 3 bis all'art. 33 del Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto, con decorrenza dal 31 marzo 2013 (termine prorogato di 12 mesi dall'art. 29, co. 11 ter, del D.L.n. 216/2011), l'obbligo per tali enti di avvalersi di una centrale di committenza unica per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

In questo contesto, il primo decreto della *spending review* ha, in primo luogo espressamente esteso l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le convenzioni-quadro gestite da CONSIP a tutte le amministrazioni statali

Il quadro di riferimento

centrali e periferiche. Da rilevare, in merito, che la successiva Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) è intervenuta poi ad integrare questa previsione normativa estendendo l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro anche agli istituti ed alle scuole di ogni ordine e grado, alle istituzioni educative ed alle istituzioni universitarie, in precedenza escluse.

In secondo luogo, sempre il D.L.n. 52/2012 ha inteso dare nuovo sviluppo al sistema a rete tra le centrali di committenza, già ideato con Legge Finanziaria per il 2007 ma rimasto di fatto inattuato, mediante l'attribuzione al Commissario Straordinario per la per la *spending review*, tra le altre competenze, dell'obiettivo di promuovere lo sviluppo della rete. Il Commissario Straordinario, pertanto, nel corso del 2012 ha istituito un tavolo di lavoro permanente con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e le maggiori Centrali di Committenza nazionali, al fine di definire congiuntamente criticità, soluzioni ed un piano di azione operativo.

Il secondo decreto di *spending review*, il D.L.n. 95/2012, convertito con Legge n. 135/2012, ha ulteriormente rafforzato la tendenza alla centralizzazione della committenza facendo rivivere la sanzione della nullità dei contratti stipulati in violazione dei parametri prezzo - qualità definiti da CONSIP. Inoltre, nello specifico settore sanitario è stato previsto che gli enti del servizio sanitario nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, abbiano l'obbligo, a pena di nullità del contratto e di responsabilità amministrativa per illecito disciplinare, di utilizzare, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma CONSIP, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento.

Il D.L.95/2012, ha inoltre introdotto alcune modifiche in tema di raggruppamenti tra imprese, risoluzione e recesso dai contratti di fornitura e servizi e limiti agli affidamenti diretti ed all'*in house providing*.

Agli interventi normativi sopra indicati ha fatto seguito il c.d. 'decreto crescita' o 'sviluppo bis', D.L.n. 179/2012 del 18 ottobre 2012, convertito con Legge n. 221/2012, che ha previsto l'istituzione dell'Anagrafe Unica delle

Capitolo I

Stazioni appaltanti presso l'Autorità di Vigilanza, con obbligo di iscrizione e di aggiornamento annuale dei dati identificativi, a pena di nullità degli atti adottati dalla stazione appaltante e responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari. Inoltre, è stata modificata la disciplina delle garanzie di buona esecuzione, introducendo uno svincolo automatico delle garanzie per le opere poste in esercizio prima del collaudo e nel caso in cui questo esercizio si protragga per oltre un anno, facendo salva una quota, pari massimo al 20%, svincolabile solo dopo l'emissione del certificato di collaudo.

c. Razionalizzazione nel settore sanitario

L'esigenza di fronteggiare la crisi economica ha portato, inoltre, il legislatore a rivolgere particolare attenzione al settore sanitario, ambito nel quale un intervento di razionalizzazione era da ritenersi non solo urgente, ma anche opportuno per realizzare consistenti risparmi di spesa.

In questo contesto, l'art. 17, comma 1, lett. a) del D.L.n. 98/2011, convertito con Legge n. 111/2011, ha previsto, nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e di fornitura da parte dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, la definizione da parte dello stesso ed attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di prezzi di riferimento, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del servizio sanitario nazionale.

I prezzi di riferimento

La norma, in particolare, delinea un procedimento per la definizione dei prezzi di riferimento da fornire alle regioni che è stato puntualmente seguito dall'Osservatorio per la definizione di un primo elenco di prezzi pubblicato il 1° luglio 2012. Successivamente, il legislatore ha ritenuto, con le ulteriori previsioni dell'art. 15, comma 13 lettera b) del D.L.95/2012, convertito con Legge n. 135/2012, di rendere i prezzi così determinati rilevanti ai fini di una possibile rinegoziazione, da parte delle stazioni

Il quadro di riferimento

appaltanti, dei contratti ancora in essere con i fornitori e dell'eventuale recesso dai contratti in corso. Sono poi state apportate ulteriori modifiche all'art. 17 DL 98/2011 dall'art. 14, comma 5, D.L.13 settembre 2012, n. 158, (convertito, con modificazioni, dalla L.8 novembre 2012, n. 189) che hanno confermato la validità dell'utilizzo del metodo percentile, già utilizzato dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici nella determinazione del primo elenco dei prezzi di riferimento ed è stata in tal modo specificata la nozione di 'condizioni di maggiore efficienza' del prezzo di riferimento. Infine, sempre in ambito metodologico, è stato definito il numero minimo di rilevazioni da effettuare per rilasciare il prezzo di riferimento e, con riferimento ai dispositivi medici, oggetto delle maggiori difficoltà nella definizione dell'unità standard da rilevare, è stato disposto che sulla base dei risultati della prima applicazione della norma, a decorrere dal 1° gennaio 2013 l'individuazione dei dispositivi da rilevare debba essere effettuata dall'AGENAS sulla base di criteri fissati con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, relativamente a parametri di qualità, standard tecnologico, sicurezza ed efficacia.

Il disegno di razionalizzazione robustamente avviato con menzionato il D.L.n. 98/2011 è stato ulteriormente integrato, come già sopra rilevato, dalla previsione dell'obbligatorietà del ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP o dalle centrali di committenza di riferimento.

d. I debiti della Pubblica Amministrazione

Strettamente collegata alle problematiche di crescita del sistema produttivo ed alla *spending review* è la tematica dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei fornitori, più volte messa in evidenza dall'Autorità in occasione di Segnalazioni e delle precedenti Relazioni al Governo ed al Parlamento, ed a cui si è già accennato nel paragrafo precedente. Anche in quest'ambito il contesto normativo è sensibilmente mutato nel triennio di riferimento ed ancora adesso

Capitolo I

provvedimenti di notevole rilievo sono in fase di elaborazione. La prima significativa novità si è avuta, su impulso dell'Unione Europea, con la Direttiva n. 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, che ha sostituito la precedente direttiva n. 2000/35/CE, introducendo alcune novità di rilievo in tema di limiti alla derogabilità del termine di pagamento nelle transazioni con le Pubbliche Amministrazioni, saggio di interessi da applicare in caso di mora, allargamento dell'efficacia delle nuove disposizioni al mercato dei lavori pubblici, e non più solo a servizi e forniture. La direttiva è stata recepita con D.Lgs. n. 192/2012, su delega conferita attraverso l'art. 10 dello Statuto delle Imprese (Legge n. 180/2011), e la scelta è stata quella di inserire le disposizioni di carattere innovativo nel D.Lgs. n. 231/2002 che aveva a suo tempo recepito la precedente direttiva sui ritardi di pagamento. Le nuove disposizioni sono formalmente entrate in vigore il 1° gennaio 2013, anche se la loro attuazione continua a presentare non poche perplessità legate soprattutto alle difficoltà nella gestione dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni, bloccate da stringenti vincoli di spesa. Contestualmente, sempre nel 2013, è stato adottato il decreto Legge n. 35/2013 recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione con l'intenzione di sbloccare i pagamenti senza sfiorare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità, attraverso la definizione di un processo di liquidazione che verrà ulteriormente definito con la Legge di stabilità 2014 e che include un censimento completo di tutti i debiti commerciali scaduti o in scadenza, una distinzione tra tipologie di crediti, la possibilità di compensare i debiti e i crediti della pubblica amministrazione.

e. Ulteriori interventi

Risponde ad un'esigenza di razionalizzazione della disciplina comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti di lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza il D.Lgs. n. 208/2011, in vigore dal 15 gennaio 2013, di recepimento della direttiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il provvedimento ha modificato gli

Il quadro di riferimento

articoli 16, 17, 18 e 196 del Codice dei Contratti riportando la disciplina in materia di forniture di materiale militare, di lavori, servizi e forniture connessi o per fini specificamente militari e sensibili, in un testo unico che consente, da un lato, di disciplinare la materia compiutamente, anche mediante ampio rinvio al Codice dei Contratti, dall'altro di definire con precisione l'ambito dei contratti sottratti alla disciplina dei contratti pubblici.

Vanno ricordate, infine, le modifiche introdotte nel Codice dei Contratti con finalità di promozione dello sviluppo delle piccole e medie imprese. Si fa riferimento, in primo luogo, all'inserimento del comma 1 bis nell'art. 2 che suggerisce il frazionamento degli appalti in lotti funzionali, ove possibile ed economicamente conveniente, al fine di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese (modifica introdotta dal D.L.201/2011, convertito con Legge n. 214/2011). Più di recente, sono stati modificati gli articoli 34 e 37 del Codice dal D.L.n. 179/2012, convertito con Legge n. 221/2012, con esplicita inclusione delle reti tra imprese tra soggetti ai quali possono essere affidati contratti pubblici.

CAPITOLO II

LA NUOVA VISIONE STRATEGICA, LE INNOVAZIONI INTRODOTTE E IN CORSO

2.1 Il nuovo profilo dell'Autorità

La complessità normativa e le novità di Legge, descritte nel capitolo I, hanno investito le funzioni e le competenze dell'Autorità che negli ultimi anni è stata costantemente chiamata ad attivarsi per rispondere alle previsioni del disposto normativo. In particolare, le attività dell'Autorità si sono articolate lungo un percorso che, da un lato, l'ha vista più volte intervenire con atti di carattere generale di orientamento e regolazione del Mercato, al fine di fornire indicazioni interpretative ed applicative riferite ad un quadro normativo sempre più complesso o per dare attuazione a previsioni normative, dall'altro lato, ed anche in conseguenza di quest'ultimo aspetto, ha determinato una progressiva evoluzione della sua struttura e delle sue funzioni.

Con riferimento ai quattro ambiti nei quali può essere articolata la sintesi dei più importanti provvedimenti normativi intervenuti negli anni 2010-2012, già indicati nel capitolo I, si può rilevare quanto segue.

Rispetto al primo ambito, l'Autorità ha assunto un ruolo determinante nel perseguimento di obiettivi di trasparenza ed informatizzazione tramite la progressiva evoluzione della sua struttura in modo da poter assolvere a nuovi compiti. Si ricorda, al riguardo, che per effetto delle modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale in tema di scambio diretto di dati tra amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica e amministrazioni, è stata inclusa tra le basi di dati di interesse nazionale la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) istituita presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, in cui confluiscono i dati previsti dall'articolo 7 del Codice dei Contratti.

L'Autorità, già in possesso di una cospicua banca dati sui contratti pubblici, alimentata da comunicazioni per via telematica a far data dal 2008,

La BDNCP

Capitolo II

strutturata in modo da assolvere non solo a finalità di raccolta e monitoraggio dei dati sul ciclo di vita di un contratto pubblico, ma anche agli ulteriori adempimenti di comunicazione previsti dal Codice ha, quindi, provveduto ad una progressiva ristrutturazione dell'assetto di tale patrimonio informativo, alla luce delle indicazioni contenute anche nel Nuovo Regolamento attuativo del Codice, art. 8 D.P.R. n. 207/2010, e delle disposizioni del nuovo art. 6 *bis* introdotto nel Codice dal D.L. n. 5/2012.

Pertanto è stata strutturata la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, articolata in tre sezioni, relative, rispettivamente, ai lavori, alle forniture ed ai servizi. La sezione dedicata ai lavori si articola, inoltre, in due subsezioni, una relativa alle imprese qualificate e l'altra alle imprese non qualificate, esecutrici di lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro. Parte integrante della BDNCP è, tra le altre, la banca dati dei Certificati Esecuzione Lavori (CEL), informatizzata e centralizzata, nata per contrastare il fenomeno dell'utilizzo di certificati lavori falsi per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione. La banca dati dei CEL, oltre ad assolvere alla funzione di unico contenitore digitale disponibile per gli operatori del settore, offre un quadro completo delle opere pubbliche in fase di esecuzione, in grado di rilevare le principali criticità che emergono nel corso dell'espletamento dell'appalto, legate ad esempio alle categorie di lavorazione, alle stazioni appaltanti, all'ambito territoriale, ai subappaltatori, alle zone territoriali sensibili. Il D.L. n. 70/2011, convertito dalla Legge n. 106/2011, ha opportunamente esteso il meccanismo dei certificati di esecuzione anche ai settori dei servizi e delle forniture mediante la previsione dell'obbligo dell'invio telematico all'Autorità dei Certificati relativi all'Esecuzione delle Prestazione di servizi e forniture (CEP, comma 3-bis, art. 42 D.Lgs. n. 163/2006). Ciò al fine di far confluire nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici tutte le informazioni riportate nei CEP, contrastando il fenomeno delle false certificazioni.

Per perseguire finalità di semplificazione, in base al contenuto del nuovo art. 6 *bis* del Codice dei Contratti, introdotto dal D.L. n. 5/2012, è stato istituito un sistema per la verifica *online* dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento, denominato *Authority Virtual Company*

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Passport - AVCPASS. Le modalità operative, nonché la tempistica relativa all'attivazione ed alla progressiva obbligatorietà del sistema sono state illustrate dall'Autorità con la Deliberazione n. 111/2012 e gli allegati documenti illustrativi.

Inoltre, al fine di rendere il patrimonio informativo sul ciclo di vita dei contratti Pubblici il più possibile completo, la soglia di rilevazione delle informazioni sul ciclo di vita del contratto, già abbassata dal legislatore da 150.000 euro a 50.000 euro con D.L. n. 52/2012, è stata ulteriormente ridimensionata a 40.000 euro, in forza del Comunicato del 29 aprile 2004, per consentire la rilevazione uniforme e puntuale dei dati sui contratti pubblici a partire da questa soglia più bassa, già valorizzata da precedenti Comunicati, come soglia minima di rilevazione semplificata dei dati sui contratti pubblici.

La nuova soglia di comunicazione

In merito alle modifiche dell'assetto telematico di rilevazione e condivisione dei dati, sopra indicato, si ritiene indispensabile evidenziare quanto segue. Le nuove modalità di comunicazione dei dati all'Autorità e di verifica telematica ai fini delle procedure di gara richiedono necessariamente uno sforzo delle stazioni appaltanti e degli operatori del mercato volto all'adeguamento dei propri sistemi alle nuove procedure informatizzate. Inoltre, l'aumento delle funzionalità della Banca dati dei Contratti Pubblici impone, in molti casi, un ulteriore sforzo di compilazione di dati per una puntuale trasmissione degli stessi, e ciò pur a fronte dell'agevolazione rappresentata dagli scambi telematici di informazioni tra amministrazioni. Sarebbe fuorviante, tuttavia, ritenere questi aspetti esclusivamente elementi di complessità del sistema tali da inficiare la validità dell'ampia operazione di informatizzazione di un settore vitale per l'economia del Paese, quale quello del mercato dei contratti pubblici. Al contrario un periodo, anche complesso, di assestamento funzionale appare naturale e fisiologico, dato il profondo e radicale mutamento in atto del sistema di relazioni tra stazioni appaltanti, operatori economici e Pubblica Amministrazione, ivi inclusa l'Autorità di Vigilanza. Si tratta di un mutamento necessario per il perseguimento degli obiettivi di progressiva e globale informatizzazione della Pubblica

Capitolo II

Amministrazione, delineati nel contesto dell'Agenda Digitale Italiana e, più in generale, dell'Agenda Digitale Europea. Appare evidente che, affinché l'informatizzazione auspicata possa essere realmente strumento di efficacia, efficienza e razionalizzazione, è indispensabile il corretto avvio del procedimento, circostanza che necessariamente richiede una fase di adeguamento, durante la quale è prevedibile che insorgano complessità legate sia alla scarsa preparazione al cambiamento da parte dei soggetti destinatari dei benefici finali, sia alla fisiologica necessità di assestamento dei nuovi sistemi informatizzati. Del resto, che ciò corrisponda, più in generale, alla realtà dell'attuale momento di transizione è testimoniato dall'analogia delle dinamiche di adeguamento e delle criticità riscontrate in tutti i settori nei quali si sta realizzando il progressivo e radicale processo di informatizzazione, e dunque non solo nell'ambito dei contratti pubblici, ma anche nel settore della Giustizia, dell'Istruzione, in ambito tributario, solo per fare alcuni esempi.

Ai fini del perseguimento dell'obiettivo di trasparenza della Pubblica Amministrazione, l'Autorità è intervenuta con propri atti di determinazione per fornire al mercato linee guida interpretative, come è avvenuto in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, con la determinazione n. 4/2011 che, alla luce dell'esperienza acquisita nel primo periodo di applicazione della Legge n. 136/2010, ha inteso fornire linee interpretative ed applicative anche in relazione ad alcune specifiche fattispecie. Inoltre, in attuazione delle previsioni contenute negli articoli 46 e 64 del Codice dei Contratti, come modificati dal D.L. n. 70/2011, l'Autorità ha dapprima predisposto un documento contenente 'prime indicazioni sui bandi tipo', sottoposto a due consultazioni pubbliche nei mesi di settembre 2011 e luglio 2012 ed acquisito il parere del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e, quindi, con Determinazione n. 4/2012, emanata anche alla luce delle osservazioni e del parere raccolti, ha avviato un procedimento più complesso, finalizzato alla progressiva elaborazione di documenti di regolazione del mercato, di natura vincolante per Legge, ossia i bandi tipo.

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Ed ancora, a sostegno delle misure volte a promuovere la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha elaborato la Deliberazione n. 26/2013 ed il Comunicato del 22 maggio 2013 contenenti le indicazioni per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e trasmissione di cui al comma 32 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012. La delibera ed il comunicato citati sono volti a definire puntualmente gli adempimenti a cui sono tenuti i soggetti obbligati e le modalità di verifica da parte dell'Autorità finalizzate al referto alla Corte dei Conti. Successivamente con Comunicato del 13 giugno 2013 l'Autorità ha ridefinito la tempistica degli obblighi di comunicazione posticipando al 31 gennaio 2014 il termine di natura ordinatoria inizialmente previsto per la trasmissione dei dati e delle informazioni di cui all'art. 1 comma 32. Ulteriori indicazioni sono state fornite, altresì, per la registrazione presso l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e diffuse dall'Autorità con Comunicato del 16 maggio 2013.

Sempre nel contesto di atti a carattere generale volti a fornire con una serie di indicazioni di chiarimento del dettato normativo in materia di pubblicità e trasparenza, è stata emanata la Determinazione n. 1/2013, recante indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi del novellato art. 11, comma 13 del Codice che ha esteso al settore dei contratti pubblici l'utilizzo delle modalità elettroniche di stipulazione. Con la Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 27 marzo 2013, invece, l'Autorità ha messo in evidenza complessi nodi interpretativi in materia di forme di pubblicità di avvisi e bandi relativi a contratti pubblici, che rendono opportuno un nuovo intervento del legislatore.

Con riferimento al secondo dei quattro ambiti nei quali è stata in precedenza articolata la sintesi dei più importanti provvedimenti normativi intervenuti negli anni 2010-2012, l'Autorità ha fornito supporto operativo e tecnico nel contesto della collaborazione con il Commissario Straordinario per la *spending review* per la riattivazione del processo di definizione di un sistema a rete tra le centrali di committenza e per l'individuazione di settori di spesa pubblica nei quali si annidano particolari inefficienze.

Più nel dettaglio, tenuto anche conto delle risultanze dell'indagine effettuata dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici per la determinazione dei

La collaborazione
con
il Commissario
Straordinario
per la
spending review

Capitolo II

prezzi di riferimento, che ha mostrato la necessità di ottimizzare il sistema di approvvigionamento della pubblica amministrazione anche attraverso una maggiore standardizzazione dei beni e servizi, sono state audite le Centrali di Committenza e le stazioni appaltanti capofila e la CONSIP S.p.A. con l'intento di promuovere il confronto tra i soggetti interessati all'attuazione del previsto sistema a rete, per la rimozione di eventuali ostacoli. A seguito degli incontri avvenuti a fine 2012, sono state enucleate le maggiori criticità, consistenti nell'esiguità del numero delle centrali di committenza effettivamente operanti, nella inadeguata formazione delle stazioni appaltanti e nella mancata diffusione delle *best practices* già esistenti, nella difficoltà ad individuare le quantità acquistate nei singoli contratti, utili ad un processo di standardizzazione degli acquisti. Sono stati individuati, altresì, i principali obiettivi che il sistema a rete dovrà perseguire, tra i quali la condivisione delle informazioni, anche attraverso l'utilizzo della BDNCP, la definizione di modalità ottimali di acquisto per ogni singola categoria merceologica, la centralizzazione di alcune competenze complementari a quella di acquisto che arrecherebbero notevoli vantaggi se svolte su larga scala, come la ricerca, la formazione e la consulenza in ambito giuridico e merceologico.

L'Autorità, sempre nel corso dell'anno 2012, ha inoltre fornito supporto operativo al Commissario Straordinario per la *spending review* conducendo un'indagine sugli importi dei canoni di locazione passiva delle amministrazioni non centrali e delle società partecipate. La rilevazione ha avuto avvio nella seconda metà del 2012 ed ha consentito l'acquisizione di dati ed elaborazioni utili alla definizione di un piano di razionalizzazione del settore.

Importante è stato, altresì, il ruolo dell'Autorità nel contesto di razionalizzazione della spesa nel settore sanitario. Sulla base del disposto normativo (art. 17, co. 1 lett. a primo periodo D.L. 98/2011 e s.m.i.) l'Osservatorio dei Contratti Pubblici ha intrapreso l'istruttoria che ha condotto all'elaborazione dei prezzi di riferimento pubblicati con provvedimento del 1° luglio 2012 unitamente ad una guida alla lettura che ha rappresentato un elemento ulteriore di trasparenza della procedura. La

I prezzi di riferimento

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

pubblicazione dei prezzi di riferimento, con le medesime modalità, è stata quindi aggiornata il 1° agosto e, da ultimo, il 1° novembre 2012. Successivamente, con D.L. n. 158/2012 è stata confermata la validità del procedimento utilizzato dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici per la determinazione dell'elenco dei prezzi di riferimento.

Nell'intervallo temporale tra le modifiche apportate dall'art. 15 D.L. n. 95/2012 che ha reso i prezzi di riferimento determinanti ai fini della rinegoziazione dei contratti in corso e quelle introdotte dal D.L. n. 158/2012 che hanno confermato la validità del procedimento seguito dall'Osservatorio, diverse società farmaceutiche hanno promosso ricorsi al TAR Lazio avverso i provvedimenti di richiesta di rinegoziazione delle singole aziende sanitarie e dell'elenco dei prezzi di riferimento predisposto dall'Osservatorio, come atto presupposto. I ricorsi hanno riguardato, in particolare, sia alcuni principi attivi, sia alcuni dispositivi medici, sia alcuni servizi, ed in tutti i casi è stata richiesta, in via cautelare, la sospensione dell'elenco dei prezzi predisposto dall'Osservatorio. Diverse Ordinanze hanno in prima battuta accolto le istanze di sospensiva cautelare. Tuttavia, successivamente, ed a seguito di maggiore approfondimento il TAR ha cambiato orientamento, riconoscendo che l'istruttoria condotta dall'Osservatorio è stata sufficientemente prolungata, ha considerato la specificità dell'oggetto, ed ha operato sulla base di un idoneo campione di riferimento, rispondendo in tal modo alle specifiche funzionalità di rilevazione demandate dalla norma. Il TAR ha chiarito, inoltre, che tutte le contestazioni relative ai provvedimenti di rinegoziazione, ivi incluse le questioni di conformità alla normativa nazionale e comunitaria, ricadono esclusivamente nello specifico contenzioso tra la singola stazione appaltante e l'operatore economico, e non possono riguardare, invece, il provvedimento di determinazione dei prezzi pubblicato dall'Osservatorio. Infine, ha riconosciuto, in sede di bilanciamento di interessi, che prevale, perché di maggior rilievo, quello teso a non sospendere indeterminatamente l'atto generale impugnato (elenco dei prezzi pubblicato dall'Osservatorio) che è utilizzabile anche ai fini della razionalizzazione della spesa per nuovi servizi in affidamento.

Capitolo II

Allo stato, alcuni dei giudizi sono giunti a sentenza di primo grado. In merito è possibile, pertanto, riferire che per principi attivi non biotecnologici e servizi in ambito sanitario il TAR, confermando il più recente orientamento, ha rigettato le istanze di annullamento dei prezzi di riferimento determinati dall'Osservatorio. Diversamente ha agito, invece, per i dispositivi medici, rilevando una eccessiva eterogeneità dei beni che non può legittimare la definizione di prezzi unitari di riferimento. Al riguardo si sottolinea, tuttavia, che proprio per i dispositivi medici la questione è stata affrontata direttamente dal legislatore che, dopo aver reso, con l'art.15 del D.L. n. 95/2012 i prezzi di riferimento determinanti ai fini della rinegoziazione dei contratti in corso, ha previsto altresì che a decorrere dal 1° gennaio 2013 l'individuazione dei dispositivi da rilevare a cura dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici debba essere effettuata dall'AGENAS sulla base di criteri fissati con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, relativamente a parametri di qualità, standard tecnologico, sicurezza ed efficacia. Sul punto, pertanto, l'Autorità ha già avviato, sulla base del nuovo dettato normativo, le attività per la rideterminazione dei prezzi indicati.

In ultimo, con riferimento alle più recenti modifiche normative volte alla promozione e sviluppo delle piccole e medie imprese, l'Autorità dopo una prima consultazione, ha adottato l'Atto di Segnalazione n. 2 del 27 settembre 2012 che suggeriva proposte di modifica normativa per agevolare la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici. In accoglimento delle osservazioni contenute nel citato atto di segnalazione, è stato emanato il D.L. 18 ottobre, 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, che, introducendo nell'art. 34, comma 1, del Codice una nuova lettera *e-bis*), ha ammesso a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici «le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-Legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33». Data la rilevanza ed il carattere innovativo della disposizione, l'Autorità ha,

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

quindi, deliberato di effettuare una nuova consultazione degli operatori del mercato e delle amministrazioni coinvolte, sul testo della futura determinazione di carattere interpretativo.

2.2 La banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

La necessità di semplificare e rendere più efficace l'adempimento degli obblighi informativi relativi al mercato dei contratti pubblici ed assicurare, al contempo, la trasparenza e il controllo dei dati forniti, anche al fine di garantire il rispetto della legalità e prevenire fenomeni di corruzione, sono i presupposti che hanno portato alla nascita di una Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dedicata ad ospitare e gestire in maniera omogenea ed unitaria i dati raccolti dall'Autorità riguardanti i contratti pubblici (D.Lgs. n. 235 del 30 Dicembre 2010, art. 62 bis).

L'Autorità, in forza del ruolo istituzionale svolto, aveva intrapreso, sin dal 2008, un progetto di integrazione ed evoluzione delle banche dati utilizzate per la gestione delle informazioni relative ai contratti pubblici nazionali. A seguito delle modifiche introdotte al *Codice dell'Amministrazione Digitale*, tale progetto si è rafforzato ed ha condotto all'effettiva progettazione e sviluppo della BDNCP, della quale l'Autorità rappresenta, dunque, il soggetto detentore e gestore.

La progettazione e lo sviluppo della BDNCP sono stati ispirati ai seguenti principi:

- integrazione in un'unica base dati delle informazioni raccolte nell'ambito delle attività istituzionali dell'Autorità per rispondere alle esigenze di ottimizzazione delle risorse dedicate e di efficacia dei processi di raccolta e controllo del dato;
- gestione di dati congrui, logicamente aggregati, accessibili, affidabili, aggiornati in tempo reale, sicuri e confrontabili nel tempo;
- utilizzo dei dati nei processi di gestione dei contratti pubblici.

In base a quanto stabilito dall'art. 7. Comma 4, lett.a) del D.Lgs. n. 163 del 12 Aprile 2006, l'Autorità «*provvede alla raccolta e alla elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in*

Capitolo II

particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni».

Coerentemente con gli obiettivi istituzionali previsti e in qualità di organismo indipendente con il compito di vigilare sul mercato dei contratti pubblici, l'Autorità rappresenta pertanto il soggetto chiave nel garantire la tutela della legalità del mercato, anche attraverso la gestione dei relativi dati strategici.

Il patrimonio informativo gestito, oltre a rappresentare un elemento indispensabile per l'attività svolta dall'Autorità in termini di analisi e vigilanza del mercato dei contratti pubblici, è caratterizzato da una forte rilevanza strategica, in ottica di tutela della legalità e della trasparenza. La BDNCP rappresenta un nodo centrale per tutte le attività di monitoraggio e verifica dei requisiti delle imprese che operano sul territorio nazionale nell'ambito del mercato dei contratti pubblici.

BDNCP

Dal punto di vista tecnico, la Banca Dati Nazionale dei contratti Pubblici è una base di dati unitaria che raccoglie, integra e riconcilia i dati concernenti i contratti pubblici trasmessi dalle Stazioni Appaltanti (SA). La BDNCP è stata progettata e sviluppata per consentire l'interoperabilità, attraverso la cooperazione applicativa, sia con sistemi interni all'Autorità, sia con analoghi sistemi di altre Amministrazioni pubbliche.

L'insieme dei dati raccolti e gestiti attraverso la BDNCP è in continua crescita, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, al fine di rispondere con sempre maggiore puntualità ed accuratezza alle nuove esigenze di governo della spesa pubblica per le quali la BDNCP costituisce una base dati unica di riferimento per la disciplina e il controllo della materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in ottemperanza ai principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti.

La struttura della BDNCP

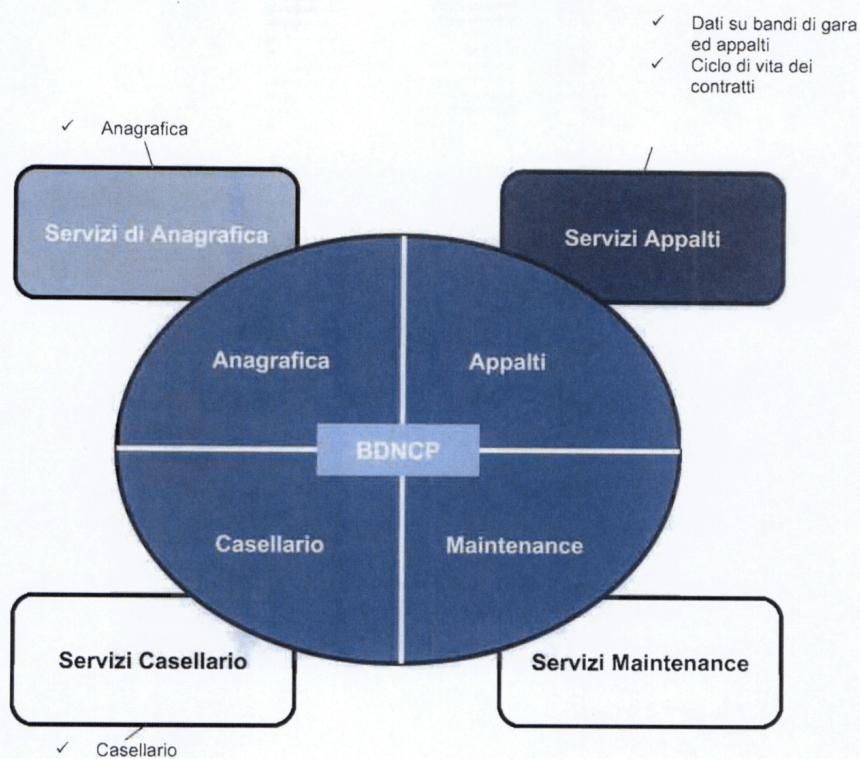
Per poter rispondere a tali rapidi mutamenti di contesto, la BDNCP è stata articolata in 4 aree principali corrispondenti alle principali categorie di dati presenti:

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

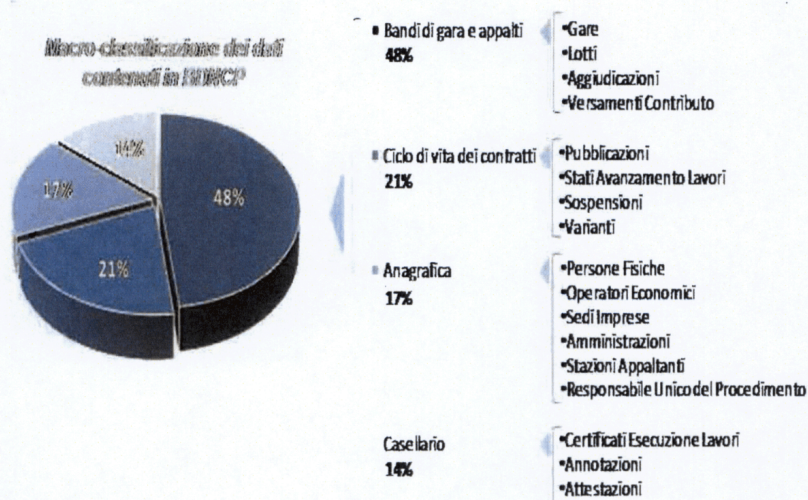
- **Area Anagrafica:** contiene i dati riguardanti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel corso del ciclo di vita di un contratto pubblico, dalle stazioni appaltanti agli operatori economici.
- **Area Appalti:** contiene i dati raccolti per il monitoraggio dei contratti pubblici, forniti dalle stazioni appaltanti durante il ciclo di vita degli stessi contratti. Tutti i dati sono fra essi correlati attraverso l'identificativo univoco associato ad ogni contratto, denominato CIG (Codice Identificativo di Gara). Tale codice, oltre a consentire l'identificazione delle procedure di gara e a correlare tutti i dati raccolti nell'attività di monitoraggio, è utilizzato quale riferimento per il tracciamento dei flussi finanziari dalle amministrazioni pubbliche verso gli operatori economici di mercato per il pagamento di lavori, servizi e forniture acquisiti attraverso procedure di gara e come previsto dalla Legge 136/2010. Inoltre, è correlato al Codice Unico di progetto di investimento Pubblico rilasciato dal CIPE per l'identificazione dei finanziamenti erogati per specifici progetti d'investimento pubblici.
- **Casellario:** contiene i dati riguardanti i requisiti di ordine generale degli operatori economici e la loro capacità tecnica attraverso i certificati di esecuzione lavori emessi dalle stazioni appaltanti o gli attestati di qualificazione gestiti dalle SOA.
- **Maintenance:** contiene i dati necessari alla corretta gestione delle informazioni presenti nella BDNCP e dei servizi erogati dall'Autorità (ad es. classificazioni e tassonomie utilizzate, descrizioni comuni e relative codifiche, dati di tracciamento delle operazioni effettuate, ecc.). L'accesso ai dati avviene mediante specifici servizi per ogni area che garantiscono la coerenza e la sicurezza delle informazioni gestite.

Nella seguente figura è rappresentata una schematizzazione della struttura della BDNCP:

Capitolo II



La mole di informazioni gestite nella BDNCP è distribuita sulle principali aree secondo le proporzioni rappresentate nella seguente figura:



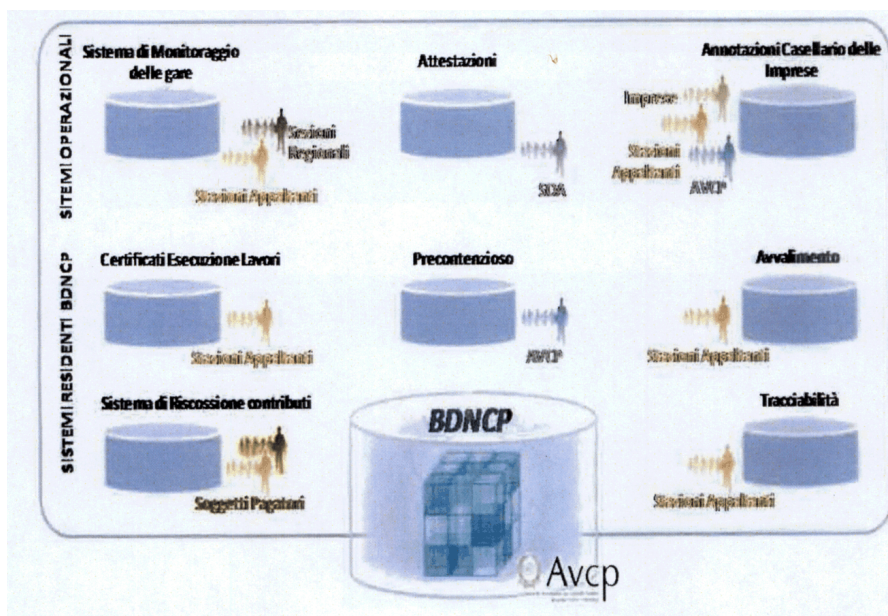
La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Come accennato, la BDNCP ha origine dall'integrazione ed evoluzione di dati provenienti da diversi sistemi nati nel tempo per gestire differenti aspetti del mercato dei contratti pubblici.

I sistemi alimentanti la BDNCP raccolgono e gestiscono tipologie di dati diversificate, raccolte nel corso del ciclo di vita degli affidamenti operati dalle stazioni appaltanti e riferite agli eventi ed alle principali fasi ad essi associate. I dati raccolti, opportunamente correlati tra loro nell'ambito della banca dati, consentono, dunque, di osservare il contratto pubblico nel suo complesso e di monitorarne l'intero ciclo di vita.

Nel seguito sono riportati i sistemi attraverso i quali sono gestiti i principali flussi di dati che vanno ad alimentare la BDNCP:

I sistemi
alimentanti
la BDNCP



Sistema di Monitoraggio delle Gare (SIMOG) – utilizzato dalle stazioni appaltanti e dalle Sezioni Regionali dell'Osservatorio per la comunicazione dei dati relativi al procedimento di affidamento, quali: l'anagrafica della gara e dei relativi lotti, il soggetto aggiudicatario, gli importi significativi (ad es. importo a base d'asta, di aggiudicazione, ecc.), il ribasso minimo, massimo e di aggiudicazione, e tutte le informazioni utili per la verifica dell'esecuzione del contratto (stati di avanzamento, varianti e conclusione).

Capitolo II

Sistema delle Attestazioni - utilizzato dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) per la gestione dei certificati di attestazione rilasciati alle imprese ai fini della qualificazione; contiene informazioni relative agli Operatori Economici qualificati che possono partecipare agli appalti pubblici di lavori con importo a base d'asta superiore a 150.000 € in base alla classificazione conseguita nonché tutte le informazioni relative a tali imprese, quali ad esempio le informazioni societarie, tecniche (classifiche di appartenenza, certificazioni possedute, mezzi, attrezzature), economiche, ecc..

Sistema per la gestione delle Annotazioni sul Casellario delle Imprese - utilizzato dalla stessa Autorità per la gestione delle segnalazioni e delle annotazioni nei confronti delle imprese che partecipano agli affidamenti pubblici. Contiene le informazioni relative alle imprese nei cui confronti vengono emessi provvedimenti interdittivi alla partecipazione delle gare pubbliche e che possono, dunque, comportare anche la perdita dei requisiti necessari ai fini della partecipazione agli affidamenti pubblici.

Sistema per i Certificati di Esecuzione Lavori (CEL) - utilizzato dalle stazioni appaltanti per l'emissione dei certificati che si riferiscono a lavori eseguiti nell'ambito di appalti gestiti; raccoglie le informazioni concernenti i lavori svolti dagli operatori economici a seguito di aggiudicazione e contrattualizzazione dell'appalto, ovvero tutti i dati salienti relativi all'esecuzione degli stessi.

Sistema Riscossione - utilizzato dai soggetti, stazioni appaltanti ed operatori economici, per il versamento dei contributi all'Autorità in sede di gara attraverso i sistemi messi a disposizione da istituti bancari e soggetti abilitati al servizio di riscossione.

Sistema degli Avvalimenti - alimentato dalle SA, contiene i dati relativi ai soggetti che hanno utilizzato l'istituto dell'avvalimento ai fini della qualificazione e dell'esecuzione dei contratti pubblici.

Sistema Precontenzioso - utilizzato dalla stessa Autorità per la gestione delle richieste di parere pervenute, contiene i dati relativi ai soggetti (stazioni appaltanti ed operatori economici) che hanno richiesto

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

all'Autorità un parere extra-giudiziale al fine di risolvere una controversia sorta riferibile ad un contratto pubblico.

Sistema Tracciabilità - utilizzato dalle stazioni appaltanti per l'acquisizione di CIG utilizzati esclusivamente per la tracciabilità dei flussi finanziari; contiene i dati inerenti le procedure di selezione del contraente utili a tracciare i flussi finanziari dei pagamenti nell'ambito dei contratti pubblici.

2.3 Il sistema AVCPass

Coerentemente con gli obiettivi istituzionali precedentemente indicati e con il protocollo di intesa con la Funzione Pubblica, l'Autorità ha avviato, già a partire dall'anno 2011, il progetto pilota, *Fascicolo Virtuale*, volto a migliorare le *performance* e la trasparenza del mercato.

Nell'ambito di tale progetto sono state individuate due stazioni appaltanti pilota per la sperimentazione del sistema con riferimento alle seguenti gare:

- stazione appaltante Estav Centro - Gara per la fornitura di attrezzature sanitarie (settore: Forniture, importo a base d'asta: circa € 500.000, numero di partecipanti: 5, criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa);
- stazione appaltante Comune di Verona - Gara di ristrutturazione del canile municipale (settore: lavori, importo a base d'asta: circa € 1.500.000, numero di partecipanti: 259, criterio di aggiudicazione: prezzo più basso).

Il progetto ha condotto alla realizzazione di un sistema informatico che consente all'operatore economico l'accesso e il caricamento nella BDNCP, nel rispetto della normativa vigente e dei requisiti di sicurezza stabiliti, di documenti, firmati digitalmente, riguardanti il procedimento di gara ed utili nella fase di valutazione dei requisiti e selezione del contraente.

Nonostante nella fase di sperimentazione del progetto, l'accesso al sistema, il caricamento della documentazione e la creazione del Fascicolo Virtuale da parte dell'Operatore Economico (in breve OE) non fossero attività obbligatorie, il 37% circa degli operatori partecipanti alle due gare (98

Capitolo II

operatori economici) ha richiesto l'accesso al sistema ed il 12% (31 operatori economici) ha presentato in gara il *Fascicolo Virtuale* creato a sistema.

Le innovazioni normative intervenute a fine 2011 hanno previsto l'obbligatorietà della verifica dei requisiti generali e speciali degli OE in sede di gara tranne la BDNCP. Si è reso, pertanto, necessario lo sviluppo del sistema AVC_{PASS} (*Authority Virtual Company Passport*) come evoluzione del progetto del *Fascicolo Virtuale*.

In particolare, come in precedenza affermato nel capitolo introduttivo, la Legge di Stabilità emanata a novembre 2011 ha modificato il D.P.R. 445/2000, rafforzando il disposto secondo il quale¹:

- le certificazioni rilasciate dalla Pubblica Amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati; tali certificazioni, pertanto, non possono essere prodotte agli organi della Pubblica Amministrazione da parte di un privato, il quale può ricorrere alle sole dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47;
- le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47.

Tale previsione ha sancito così il divieto, da parte delle stazioni appaltanti, di richiedere agli operatori economici la documentazione e le certificazioni di comprova dei requisiti, laddove le stesse siano prodotte da altre Amministrazioni Pubbliche (requisiti ex art.38 Dlgs 163/2006).

L'innovazione normativa di più recente emanazione e di maggiore impatto è rappresentata dalla Legge n. 35 del 4 Aprile 2012 di conversione del DL n. 5 del 9 Febbraio 2012 (Semplifica Italia), secondo cui «*i soggetti pubblici e privati che detengono i dati e la documentazione relativi ai requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario sono tenuti a metterli a disposizione dell'Autorità entro i termini e secondo le modalità previste dalla stessa Autorità*».

¹ Art. 15 - Norme in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive e divieto di introdurre, nel recepimento di direttive dell'Unione Europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse.

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Tale norma sancisce inoltre l'obbligatorietà, a partire dal 1 gennaio 2013, per le Stazioni Appaltanti e gli Enti aggiudicatori, di verificare il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario esclusivamente tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) già istituita presso l'Autorità.

Al fine di dare attuazione a quanto delineato nell'ambito delle innovazioni normative introdotte, viene inoltre stabilito che «l'Autorità stabilisce con propria deliberazione, i dati concernenti la partecipazione alle gare e la valutazione delle offerte in relazione ai quali è obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, nonché i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati contenuti nella Banca dati».

Le evoluzioni normative delineate hanno reso dunque "obbligatorio" l'impiego della BDNCP nell'ambito delle verifiche effettuate dalle stazioni appaltanti in sede di gara ed hanno attribuito all'Autorità la responsabilità della realizzazione di un progetto volto al raggiungimento di elevati livelli di efficienza, risparmio di costi ed innovazione nella PA.

Le principali linee guida seguite nell'elaborazione del macro-processo di riferimento, afferiscono principalmente a:

- semplificazione del flusso procedurale rispetto al progetto pilota *Fascicolo Virtuale*;
- minimo impatto sulle procedure di svolgimento delle gare per tutti i soggetti coinvolti;
- supporto nel processo di comunicazione tra stazione appaltante ed operatori economici, in particolare per quanto attiene la comprova dei requisiti di partecipazione;
- supporto nei confronti dell'operatore economico sia nella fase di produzione che di verifica dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante.

Il sistema AVC_{PASS} consente ai soggetti, coinvolti a diverso titolo nelle procedure di affidamenti, di interagire e scambiare informazioni necessarie in tempi ridotti. Rispetto al processo tradizionale che prevedeva attività di richiesta e ricezione di documenti cartacei a soggetti diversi ed in modo reiterato nel tempo, il nuovo modello prevede la disponibilità presso la

Capitolo II

BDNCP di documenti informatici utili per la comprova dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario.

AVC_{PASS} garantirà vantaggi sostanziali per:

- gli operatori economici che sosterranno minori oneri amministrativi per operare nel mercato dei contratti pubblici attraverso la logica del riuso dei documenti di comprova dei requisiti ricorrenti e la possibilità di attingere a Banche Dati esterne (es. Infocamere, INAIL, ecc.), oltre al fatto di poter fare affidamento sulla maggior certezza dei dati (verificati attraverso banche dati certificate);
- le stazioni appaltanti che, attraverso una semplificazione nel processo di reperimento della documentazione, vedranno ridotte le tempistiche associate all'esperimento della verifica dei requisiti (attualmente di 70 gg con punte di 90 gg). Ciò implicherà una riduzione dei costi associati alla gestione di una procedura di gara derivanti dalla disponibilità della documentazione senza dover gestire direttamente e reiterare richieste ad Amm.ni ed operatori economici;
- le Amministrazioni certificanti che invieranno i dati/documenti di competenza ad un unico interlocutore (AVCP) invece di dover interagire più volte con numerose Stazioni Appaltanti. L'AVC_{PASS} renderà disponibile a tutte le Stazioni Appaltanti i documenti ottenuti dagli Enti Certificanti per la comprova dei requisiti;
- tutti gli *stakeholders* del mercato che vedranno assicurata una maggior trasparenza ed efficacia amministrativa che si traduce anche in riduzione sostanziale del potenziale contenzioso ed in una maggiore trasparenza del mercato.

Ai fini della verifica dei requisiti di cui all'art. 38 (D.Lgs. 163/06) e, dunque, della messa a disposizione delle stazioni appaltanti della documentazione necessaria per la comprova degli stessi, l'Autorità ha predisposto e sta tuttora arricchendo una serie di servizi per favorire lo scambio, in cooperazione applicativa, dei suddetti documenti con gli Enti Certificanti; ciò renderà possibile un accrescimento del patrimonio informativo disponibile attraverso l'accesso, la consultazione e la possibilità

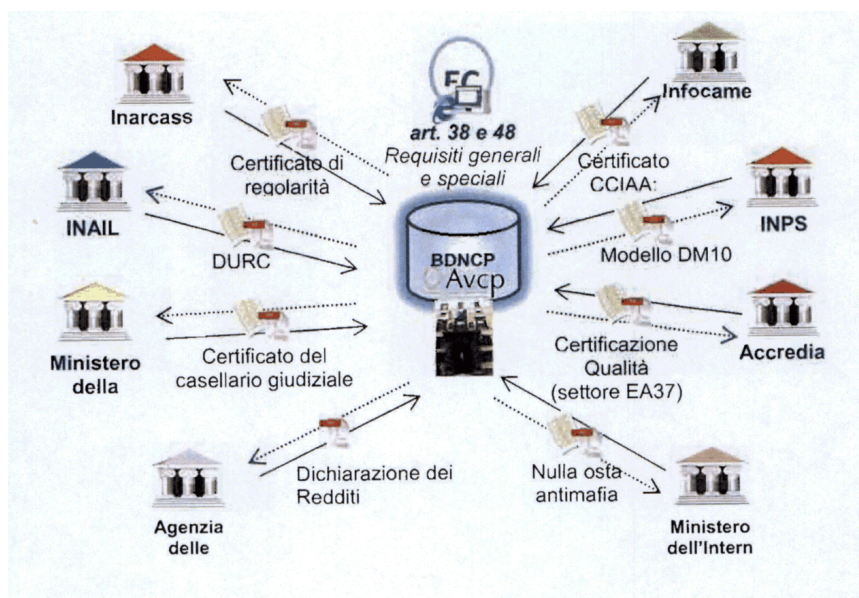
La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

di ottenere le informazioni direttamente dalle banche dati esterne delle Amministrazioni detentrici delle informazioni.

Tra i principali soggetti coinvolti attraverso accordi di cooperazione definiti o in via di sviluppo sono presenti:

I soggetti coinvolti nella cooperazione

- **INFOCAMERE:** per la disponibilità del certificato CCIAA e dei bilanci di società di capitali;
- **INPS:** per la disponibilità dei dati relativi alla consistenza ed al costo del personale dipendente e disabile, cioè del Modello DM10/UNIEMENS;
- **INAIL:** per la disponibilità del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) e dei dati relativi a infortuni sul lavoro, georeferenziazione dei cantieri, etc.;
- **INARCASSA:** per la disponibilità dei certificati di regolarità contributiva di ingegneri, architetti e studi associati;
- **ACCREDIA:** (Ente italiano di accreditamento delle società che svolgono attività di certificazione ISO): relativamente alle certificazioni di qualità ISO (settore EA 37);



Capitolo II

- ☐ **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA:** per la disponibilità del certificato del Casellario Giudiziale;
- ☐ **MINISTERO DELL'INTERNO:** per la disponibilità della certificazione antimafia;
- ☐ **AGENZIA DELLE ENTRATE:** per la disponibilità delle dichiarazioni dei redditi degli OE in forma diversa da società di capitali (modelli 740, 750 o Modello Unico, modelli riepilogativi annuali 770, certificato di regolarità fiscale).

Il modello AVCPASS

Il modello operativo del sistema AVCPASS si articola su 3 fasi distinte del procedimento di affidamento: *Partecipazione alla procedura, Apertura delle buste e sorteggio ed Aggiudicazione.*

Nel dettaglio il sistema prevede due distinte componenti, entrambe accessibili dalla sezione dei *Servizi ad accesso riservato* del portale Internet dell'Autorità: una dedicata all'operatore economico ed una dedicata alla stazione appaltante, rispettivamente *AVCPASS Operatore Economico* ed *AVCPASS Stazione Appaltante.*

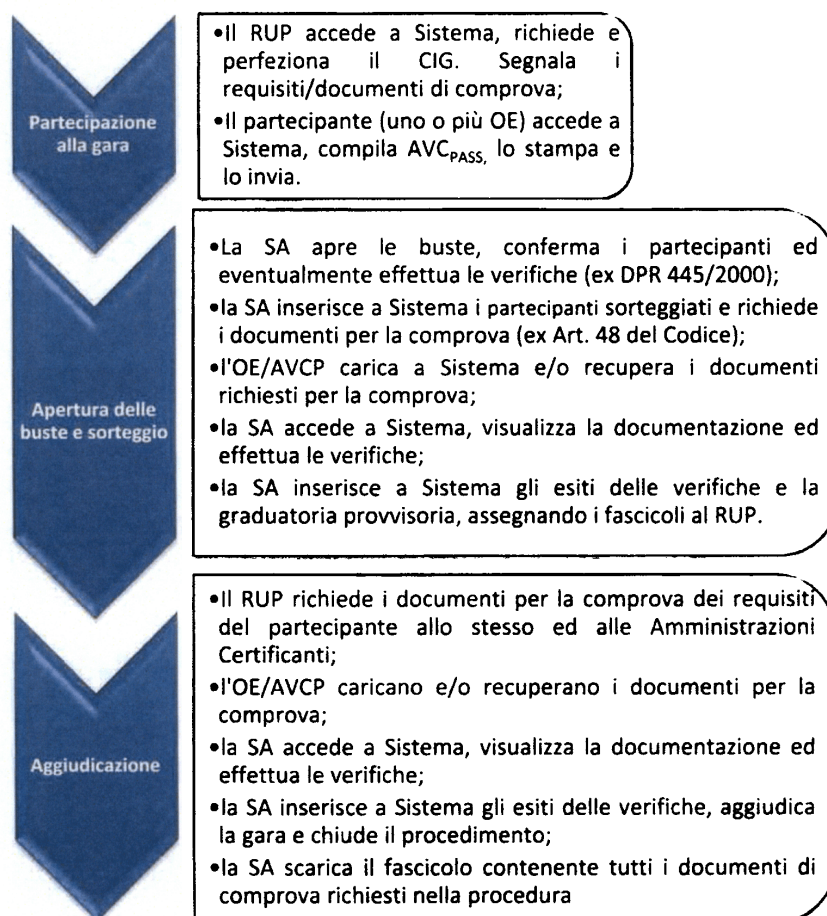
In caso di associazioni temporanee di imprese, la componente dedicata all'operatore economico consente, alle Società mandanti, tramite la funzione di *PassOE*, di identificare per ciascun affidamento il relativo CIG e creare il proprio codice identificativo denominato *PassOE* al quale saranno associati tutti i documenti attestanti il possesso dei requisiti richiesti. La società mandataria, nell'ambito della creazione del proprio *Pass* visualizza le Società mandanti, procede accettando o rifiutando il mandato e genera il *PassOE* complessivo da inviare alla stazione appaltante.

La componente *AVCPASS Stazione Appaltante* del sistema, invece, consente alle stazioni appaltanti ed agli Enti aggiudicatori di verificare il possesso dei requisiti di cui all'art. 6 bis, comma 1, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, mediante i documenti messi a disposizione nell'ambito del sistema AVCPASS.

Il sistema delineato dal legislatore in merito alla verifica on-line dei requisiti tramite BDNCP rappresenta uno strumento fondamentale di attuazione del processo di digitalizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione.

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Nella seguente figura è rappresentato in maniera sintetica il modello operativo del sistema AVC_{PASS}.



Il sistema AVC_{PASS} consente, dunque, ai soggetti coinvolti a diverso titolo nelle procedure di gara pubbliche di interagire e scambiare informazioni necessarie in tempi molto più contenuti rispetto al passato.

*Capitolo II***2.4 Il Portale della trasparenza**

Sulla base di quanto disposto dall' art. 8 comma 1 del Decreto Legge 7 maggio 2012, n. 52 (convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 luglio 2012, n. 94), l'Autorità ha reso disponibile al pubblico (tra i servizi di accesso libero) dal mese di gennaio 2013 il portale dei contratti pubblici in Italia, denominato *Portale della trasparenza*.

Il sistema risponde all'esigenza di garantire la trasparenza dei contratti pubblici e consente l'accesso ai dati raccolti dall'Autorità presso la BDNCP mediante report predefiniti disponibili sul portale Internet dell'Autorità.

L'accesso ai dati può avvenire attraverso tre modelli di rappresentazione:

- rappresentazione di sintesi: contiene l'elenco dei CIG risultato della selezione e alcune informazioni correlate (ad es. Stazione Appaltante, Oggetto gara, Oggetto Lotto);
- rappresentazione del Bando: contiene la visualizzazione del bando di gara;
- rappresentazione di dettaglio: contiene le informazioni dettagliate del ciclo di vita del contratto (ad es. aggiudicazione, avanzamento contratto).

Le funzionalità
del Portale
trasparenza

Attraverso il portale è possibile effettuare tre differenti tipi di ricerca sui dati disponibili riferiti a bandi attivi o scaduti:

1. **ricerca Base**: consente la ricerca attraverso l'indicazione, in alternativa o congiunta, della stazione appaltante o dell'operatore economico (mediante codice fiscale o denominazione) e dell'oggetto della gara;
2. **ricerca Avanzata**: estende i criteri di affinamento della ricerca base, consentendo la ricerca attraverso la specificazione, in alternativa o congiunta, di una serie di informazioni caratterizzanti la gara, tra le quali: tipologia di gara (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario, speciale), tipologia di contratto, classe d'importo, categoria di classificazione richiesta per lavori, localizzazione dell'intervento, date di scadenza, pubblicazione ed aggiudicazione, CPV o categoria prevalente per l'intervento, procedura e criterio di aggiudicazione;

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

3. **ricerca per CIG:** consente la ricerca attraverso l'indicazione del CIG associato alla gara.

In futuro saranno rese disponibili funzionalità che consentiranno, all'utente che accede al sistema, di fornire *feedback* o segnalazioni di incongruenze riscontrate nei dati pubblicati e l'accesso ai documenti del bando di gara.

2.5 Altri servizi in corso di realizzazione

L'Autorità è costantemente impegnata nel miglioramento dei servizi offerti, in particolare nella loro evoluzione in relazione al mutamento del contesto normativo e per rispondere alle crescenti esigenze di trasparenza e di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In tale ambito, nel corso del 2013 sono previsti importanti interventi tra i quali, ad esempio, la messa a disposizione di nuove funzionalità nell'ambito del sistema AVCPass per consentire una più diretta integrazione con i sistemi informatici delle stazioni appaltanti finalizzata alla cooperazione applicativa e l'interscambio diretto di informazioni per la verifica dei requisiti in sede di gara.

Per quanto riguarda i nuovi servizi in fase di definizione e sviluppo e le integrazioni a servizi esistenti, è opportuno evidenziare le seguenti iniziative:

- **Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti:**

L'art.33-ter del decreto Legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n.221, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*", ha istituito, presso l'Autorità, l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) di cui all'art. 62-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale. Lo stesso art. 33-ter prevede per le stazioni appaltanti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, l'obbligo di iscrizione presso tale Anagrafe Unica e di aggiornamento dei dati identificativi, pena la nullità degli atti adottati. Tale previsione normativa consentirà di fornire al mercato dei contratti pubblici un riferimento certo riguardo alle informazioni sui soggetti classificati come stazioni appaltanti, sulla base delle quali potranno essere definiti anche modelli di

Capitolo II

classificazione delle stesse stazioni appaltanti analogamente a quanto già avviene per le imprese. A tale scopo, sulla base delle competenze e dei dati raccolti per il monitoraggio dei contratti pubblici, l'Autorità ha fornito prime indicazioni con il Comunicato del 16 maggio 2013 sopra ricordato ed ha contestualmente avviato un apposito intervento volto ad individuare il modello di organizzazione e gestione dell'Anagrafe Unica dal quale deriveranno più puntuali modalità operative e di funzionamento. In particolare, saranno individuati e definiti il ciclo di vita delle stazioni appaltanti e le fasi che lo compongono.

- **Portale della trasparenza accessibile via mobile apps:**

un ulteriore passo nella direzione della trasparenza del mercato dei contratti pubblici sarà ottenuto con la messa a disposizione di apposite applicazioni per dispositivi mobili, quali *smartphone* e *tablet*, liberamente scaricabili ed utilizzabili per l'accesso alle informazioni pubblicate nel Portale della trasparenza precedentemente introdotto. Tali applicazioni (tecnicamente dette *apps*), le prime sviluppate e messe a disposizione dall'Autorità, apriranno di fatto a nuove modalità di fruizione e di utilizzo, anche in mobilità, delle numerose informazioni raccolte nella BDNCP da parte di tutti i soggetti interessati.

- **Certificati di Esecuzione delle Prestazioni per servizi e forniture:**

ai fini della qualificazione delle imprese per la prestazione di servizi e forniture, sulla base di quanto previsto all'art. 42, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 163/2006, è in corso di definizione il modello unificato per la certificazione di esecuzione delle prestazioni attraverso il quale le stazioni appaltanti dovranno inserire nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici le certificazioni rilasciate in merito agli operatori economici, secondo quanto previsto dal comma 3-bis dell'art.42 di cui sopra. Oltre ad uniformarne la struttura attraverso un modello standard, l'emissione dei Certificati di Esecuzione delle Prestazioni per servizi e forniture, anche sulla base delle informazioni presenti presso la BDNCP raccolte nel corso del monitoraggio dei contratti pubblici, consentirà la verifica dell'autenticità di tali certificati analogamente a quanto già avviene per i lavori con il Certificato di Esecuzione Lavori, attraverso la disponibilità di

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

un apposito servizio erogato dall'Autorità per l'emissione e la verifica dei certificati da parte di tutte le stazioni appaltanti.

- **Razionalizzazione del modello di acquisizione dei dati:**

al fine di rispondere alle crescenti richieste di semplificazione dell'onere a carico delle stazioni appaltanti per il monitoraggio dei contratti, è stata avviata la completa revisione, in ottica di razionalizzazione e consolidamento, del modello e dei flussi di raccolta dei dati sul mercato dei contratti pubblici. Il processo di revisione vede coinvolte trasversalmente le principali competenze dell'Autorità ed ha l'obiettivo di individuare tutte le informazioni significative necessarie per il monitoraggio e la vigilanza del mercato dei contratti pubblici, partendo dalla definizione delle diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici e degli eventi caratterizzanti ciascuna fase, per ogni tipologia di contratto prevista dal Codice. Le informazioni individuate saranno raccolte nell'ambito della fase od evento in cui sono tipicamente generate o integrate, per poi essere rese disponibili a tutte le successive fasi per le quali saranno ritenute significative. Ciò consentirà un notevole aumento dell'efficienza del processo di raccolta delle informazioni e, nel contempo, una rilevante semplificazione dello stesso, con conseguenti benefici attesi sia per le stazioni appaltanti (meno informazioni richieste e solo quando sono significative) che sul fronte della qualità e tempestività dei dati raccolti (eliminazione di ripetizioni di richieste degli stessi dati e di eventuali conflitti fra gli stessi dati raccolti nell'ambito di fasi diverse). Il risultato di questo processo di revisione porterà al disegno e quindi allo sviluppo di nuovi servizi a supporto dei processi di monitoraggio, analisi e vigilanza del mercato dei contratti pubblici e consentirà il consolidamento e l'integrazione di numerosi servizi nati per scopi settoriali e stratificatisi nel tempo, conseguendo un significativo passo in avanti sul fronte della semplificazione, trasparenza ed efficienza.

Per conseguire il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa dell'Autorità, è in corso la progressiva adozione di strumenti di *Business Process Management* a supporto della gestione dei processi interni a partire da quelli con alta rilevanza per l'esterno (ad es. il

Capitolo II

processo di vigilanza) e di strumenti di *Business Intelligence* a supporto delle analisi e delle decisioni.

CAPITOLO III

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

3.1. Sintesi delle elaborazioni della domanda e dell'offerta di contratti pubblici

3.1.1. La domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo uguale o superiore a 40.000 euro

Il presente paragrafo contiene una sintesi della domanda di contratti pubblici di importi maggiore o uguale a 40.000 euro. Nelle tabelle di appendice (allegato A1) sono riportate le elaborazioni sotto il profilo di una serie di variabili separando i contratti di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro e quelli di importo superiore a 150.000 euro. Si è tentato, in questo modo, di rendere più facile possibile un confronto con i dati esposti nelle Relazioni annuali degli anni passati.

Il 2012 è stato caratterizzato da 125.723 procedure perfezionate¹, per un ammontare complessivo di 95,3 mld di euro.

In termini di numerosità di procedure, l'82,2% della domanda ha interessato i *settori ordinari* e il 17,8% i *settori speciali* (tabella 1).

Al livello di tipologia di contratto, il 29,7% del totale delle procedure perfezionate riguarda i lavori, il 36% i servizi e il 34,3% le forniture. Le procedure che afferiscono alla domanda di servizi sono, pertanto, le più numerose. Anche se si analizzano gli importi, i servizi assorbono la quota maggiore dell'importo complessivo della domanda (45,4% per i servizi, 27,8% per le forniture, 26,8% per i lavori). Dalla composizione percentuale delle tipologie contrattuali, sia per quanto riguarda la numerosità delle procedure sia per ciò che attiene al loro valore, emerge l'assottigliarsi sempre più evidente della domanda di lavori che viene superata non solo

I dati generali
sulla
domanda

¹ I dati si riferiscono alle procedure di affidamento di importo a base di gara uguale o superiore a 40.000 euro che sono state perfezionate sul sito dell'Osservatorio entro marzo 2013. In altre parole, rientrano nell'analisi tutte le procedure per le quali è stato pubblicato 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).

Capitolo III

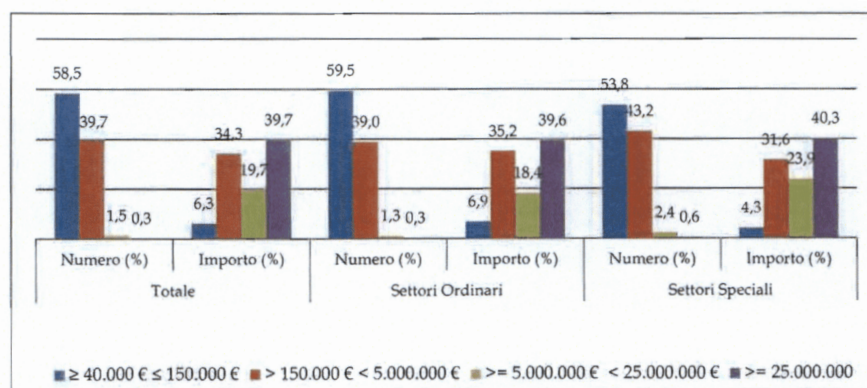
dai servizi, dato già evidenziato dall'Autorità nei suoi rapporti, ma anche dalle forniture.

Tabella 1 - 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 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro

Settore	Tipo di contratto	Numero procedure perfezionate	Importo complessivo	Importo medio
Settore Ordinario	Lavori	32.538	18.368.811.686	564.534
	Servizi	35.264	34.444.469.729	976.760
	Forniture	35.668	19.708.510.218	552.554
	Totale	103.470	72.521.791.633	700.897
Settore Speciale	Lavori	4.905	7.173.307.445	1.462.448
	Servizi	9.883	8.862.235.471	896.715
	Forniture	7.465	6.757.564.171	905.233
	Totale	22.253	22.793.107.088	1.024.271
Totale	Lavori	37.443	25.542.119.132	682.160
	Servizi	45.147	43.306.705.200	959.238
	Forniture	43.133	26.466.074.389	613.592
	Totale	125.723	95.314.898.721	758.134

A livello di importo medio delle procedure da appaltare, i *settori speciali* sono caratterizzati da contratti di importo più elevato (1,02 milioni di euro dei *settori speciali* contro 700 mila euro dei *settori ordinari*).

Grafico 1 - Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate e importo da affidare) per settore e per classe d'importo
Dati 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro



Il mercato dei contratti pubblici

L'analisi per classe di importo (grafico 1) evidenzia che più della metà delle procedure perfezionate, sia in numero sia in valore, riguarda contratti di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro. È interessante notare che le procedure di importo superiore a 25 mln di euro, pur essendo numericamente poco numerose (solo lo 0,3% del totale delle procedure perfezionate), rappresentano quasi il 40% del valore complessivo della domanda.

L'analisi della
domanda per
classe di
importo

I grafici 2 e 3 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 2 - Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare
Dati 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro

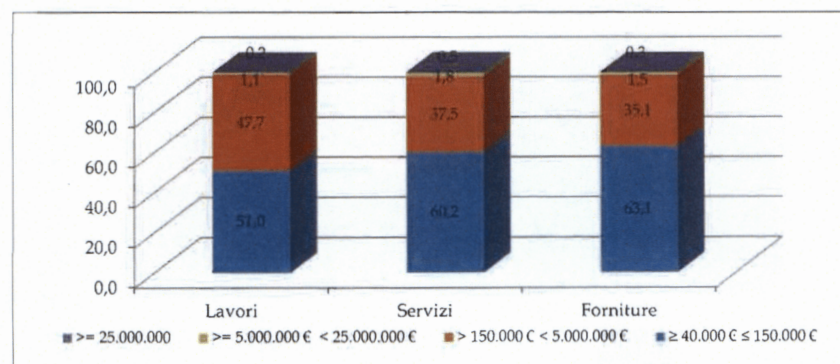
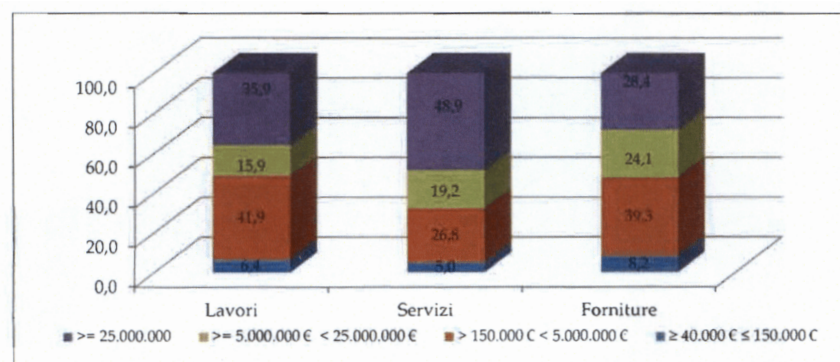


Grafico 3 - Distribuzione della domanda (importo da appaltare) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare
Dati 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro



Capitolo III

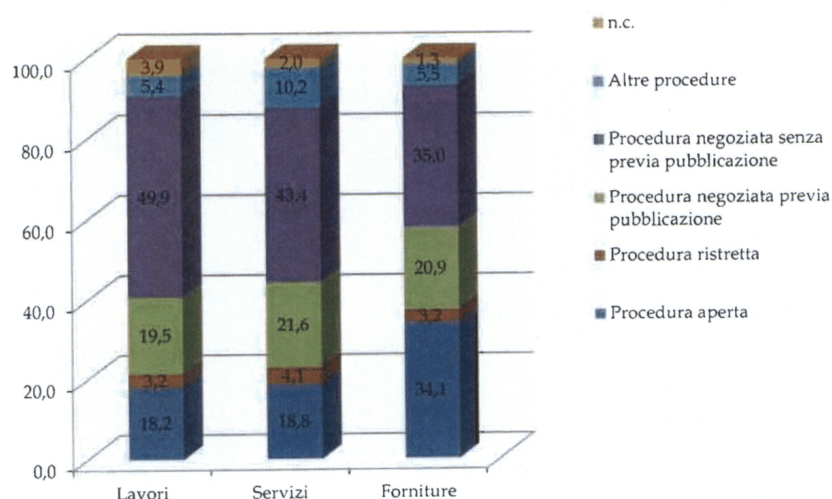
Si può osservare che se si considera il numero delle procedure attivate (grafico 2), la struttura della domanda per classe di importo è sostanzialmente analoga, per le tipologie contrattuali di servizi e forniture, con più del 60% delle procedure attivate per importi compresi tra 40.000 e 150.000 euro. Nel caso dei lavori il numero di procedure è sostanzialmente equamente ripartito tra quelle di importo fino a 150.000 euro e quelle di importo superiore a 150.000 euro.

Considerando, invece, il valore delle procedure attivate, si vede come per i lavori quasi il 42% dell'ammontare complessivo riguarda contratti di importo compreso tra 150.000 e 5 mln di euro. Nel caso dei servizi le quote più consistenti di valore ricadono nei contratti di importo superiore a 25 mln di euro. Ciò dovrebbe fare ulteriormente riflettere su quella che potrebbe definirsi una modifica strutturale della domanda di contratti pubblici che si sta spostando dai settori normalmente più tradizionali dell'edilizia verso settori, in alcuni casi, più innovativi.

L'analisi dei dati disaggregata per procedura di scelta del contraente e per tipologia di contratto (grafico 4) conferma l'elevato numero di contratti affidati attraverso procedure negoziate.

L'analisi della domanda per procedura di scelta del contraente e aggiudicazioni di forniture

Grafico 4 - Distribuzione della domanda (numero di procedure attivate) per tipo di contratto da affidare e per procedura di scelta del contraente
Dati 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro



Il mercato dei contratti pubblici

Nel caso dei contratti di lavori pubblici, i contratti affidati attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando raggiunge quasi il 50%; questa procedura diventa, quindi, la più utilizzata per affidare lavori pubblici. Nel caso dei lavori la procedura aperta viene utilizzata solo per affidare il 18% del totale dei contratti. Nell'ambito dei servizi la suddivisione del numero dei contratti per procedura non è molto dissimile dal settore dei lavori pubblici. I contratti di fornitura sono quelli per i quali le procedure aperte sono utilizzate nel 34% dei casi. Tuttavia, anche per i contratti di fornitura le procedure negoziate con e senza pubblicazione di un bando sono quelle più largamente usate (35% le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando e 21% quelle negoziate con pubblicazione di un bando).

3.1.2. L'offerta di lavori pubblici. Analisi del sistema delle imprese qualificate

L'attuale sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici² prevede che la qualificazione sia obbligatoria '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).

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.

Se il periodo 2007-2011 è stato caratterizzato da una crescita pressoché costante del numero di imprese qualificate, nel 2012 i dati mostrano come il numero di imprese abilitate ad eseguire lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro abbia subito una notevole riduzione passando da

Il sistema di
qualificazione
per gli esecutori
di lavori pubblici

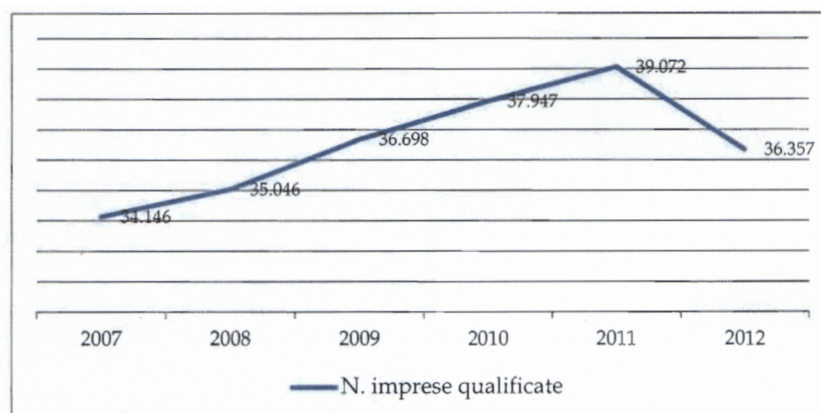
² Il sistema di qualificazione dei lavori pubblici viene istituito con il D.P.R. 34/2000, 'Regolamento recante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici ai sensi dell'art. 8 della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni'. La disciplina sulla qualificazione è recentemente confluita, con alcune modifiche e integrazioni, nel D.P.R. 207/2010 'Regolamento di esecuzione e di attuazione del D.Lgs. 163/2006.

Capitolo III

39.072 imprese nel 2011 a 36.357 nel 2012, segnando un decremento di quasi il 7% in un solo anno³. Se, pertanto, fino al 2010 l'andamento del mercato dei lavori pubblici si era mostrato anticiclico, la riduzione della domanda avvenuta negli ultimi due anni anche nell'ambito del settore pubblico dei lavori sembrerebbe avere come naturale conseguenza una riduzione dell'offerta potenziale.

Il grafico 5 mostra l'andamento del numero delle imprese qualificate nel periodo considerato, in base a quanto desumibile dalla banca dati degli attestati di qualificazione disponibile presso l'Osservatorio.⁴

Grafico 5 - Numero di imprese qualificate al 31/12 - anni 2007-2012



Alle 36.357 imprese qualificate a fine 2012 corrispondono 104.545 categorie di qualificazione (2,9 categorie ad impresa).

A supporto delle analisi presentate nel seguito sono disponibili, nell'Appendice A2, delle tabelle di dettaglio contenenti tutti i dati elaborati (tabelle da 1 a 8).

L'analisi per forma giuridica mostra un peso di quasi il 65% delle società di capitali rispetto alle altre forme giuridiche; in prevalenza, le società di capitali sono organizzate come società a responsabilità limitata (59,7% del

L'analisi per
forma
giuridica

³ 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.

⁴ I dati sono consolidati a marzo 2013 sulla base degli attestati trasmessi dalle SOA all'Osservatorio dell'AVCP.

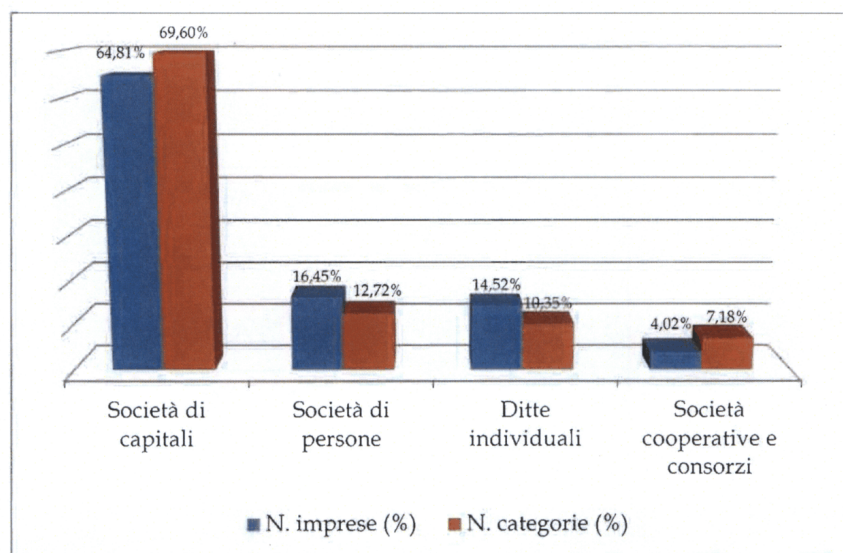
Il mercato dei contratti pubblici

totale). Le società di capitali sono, nel loro insieme, qualificate per un numero medio di 3,1 categorie ad impresa, valore superiore alla media generale (2,9).

Le società di persone e le ditte individuali rappresentano congiuntamente una fetta di quasi il 31% 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 (5,1 categorie ad impresa).

Il grafico 6 riporta la distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione secondo la forma giuridica dell'impresa attestata.

Grafico 6 - Distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione per forma giuridica - dati 2012



Un ulteriore approfondimento 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 2,9 ma questo indicatore assume valori molto differenziati in base alla forma giuridica dell'impresa attestata e alla sua

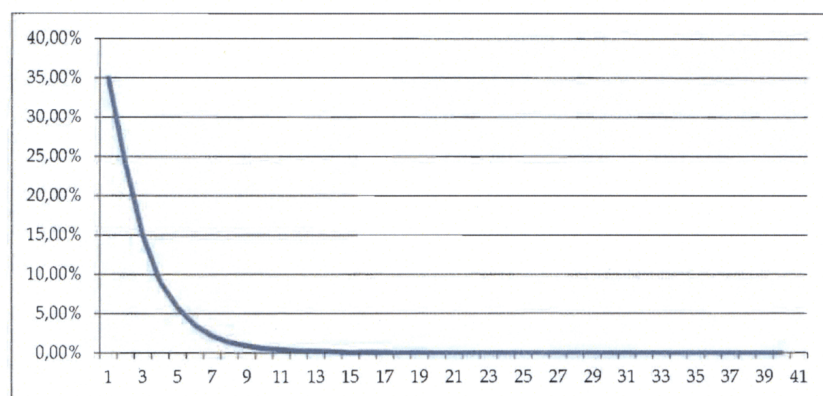
L'analisi per numero di categorie di qualificazione

Capitolo III

localizzazione. La distribuzione delle imprese per numero di categorie di qualificazione (*tabella 3 dell'Appendice A2*) conferma che il settore delle imprese qualificate è molto specializzato su poche categorie di lavorazioni. Poco meno del 60% delle imprese possiede al massimo due categorie di qualificazione, poco meno del 75% ne possiede al massimo tre. 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.

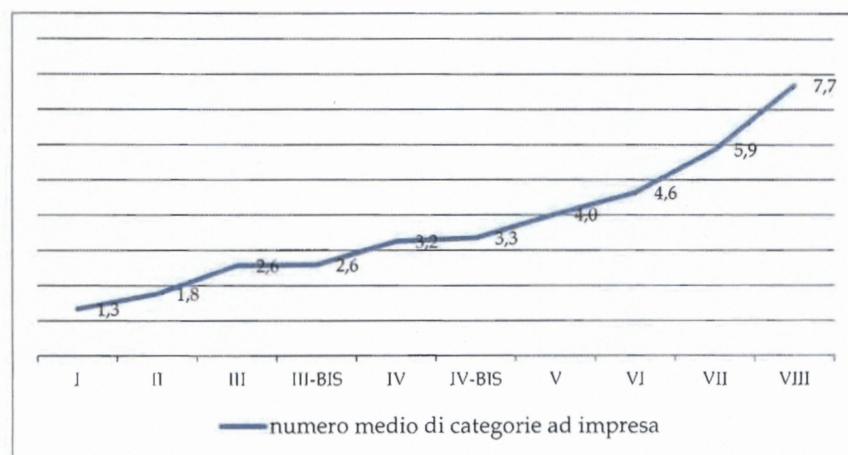
Il *grafico 7* riporta sull'asse delle ascisse il numero di categorie di qualificazione e sull'asse delle ordinate la percentuale di imprese e mostra in maniera molto evidente il fenomeno descritto.

Grafico 7 - Percentuale di imprese qualificate al variare del numero di categorie di qualificazione- dati 2012



L'analisi per classifica massima di qualificazione

La distribuzione per classifica massima di qualificazione mostra come circa il 60% delle imprese siano qualificate al massimo per importi che rientrano nella terza classifica (inclusa la III-bis).

*Il mercato dei contratti pubblici***Grafico 8 - Numero medio di categorie di qualificazione ad impresa per classifica massima**

Il numero medio di categorie ad impresa tende ad aumentare con il crescere della classifica massima di iscrizione come evidenziato dai dati del *grafico 8*, andando a denotare una maggiore capacità di diversificare le lavorazioni da parte delle imprese che si qualificano per importi più alti.

Le *tabelle 5* (valori assoluti) e *6* (valori percentuali) dell'*Appendice A2* 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 (*tabella 5*) sono la OG1 - Edifici civili e industriali (19,7% del totale), la OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane (13,1% del totale), la OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione (9,3% del totale) e, per le categorie speciali, la OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi (5% del totale).

Dall'analisi dei dati per categoria di lavorazione e per area geografica (*tabella 7* dell'*Appendice A2*) emerge che il 39% delle categorie di qualificazione si concentra nelle regioni del Nord, il 41% nelle regioni del Sud e Isole e il 20% al Centro.

È stata, infine, condotta una analisi sul consolidamento dei rapporti tra le imprese qualificate e le Società Organismi di Attestazione (SOA). L'analisi è

L'analisi per
categoria e
classifica

L'analisi per
categoria e
area
geografica

Capitolo III

stata condotta verificando se, nell'emissione degli ultimi attestati di qualificazione, l'impresa ha continuato o meno a scegliere la stessa SOA.

La tabella 2. evidenzia la percentuale di imprese che, nell'emissione di un nuovo attestato, hanno continuato a scegliere la stessa SOA; si tratta di una percentuale che si potrebbe definire di fidelizzazione.

Tabella 2 - Percentuale di fidelizzazione delle imprese qualificate

DENOMINAZIONE SOA	% di riattestazione dell'impresa con la stessa SOA - (verifica sulle ultime 2 attestazioni)
ARGENTA SOA	64,23%
ARTIGIANSOA	94,79%
ATT.I.CO. SOA	91,83%
ATTESTA S.P.A.	91,22%
AXSOA S.P.A	89,23%
BENTLEY S.P.A. S.O.A.	89,42%
COSTRUTTORI QUALIFICATI OPERE PUBBLICHE S.P.A	89,07%
DAP ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	97,18%
EURO-SOA SPA	98,29%
GE.RI.M. SOA	93,77%
IMPRESOA S.P.A.	90,42%
ITALSOA S.P.A.	85,13%
LA SOATECH S.P.A.	57,10%
MEDITERRANEA SPA	93,76%
NORDALPI SPA	93,40%
PEGASO SOA S.p.a	76,32%
PROTOS S.P.A.	97,41%
QLP SPA	86,09%
S.O.A. RINA	90,71%
SOA HI-QUALITY	76,93%
SOA CONSULT SPA	64,24%
SOA IC	92,21%
SOA N.C.S. - S.p.A.	52,94%
SOA QUADRIFOGLIO	91,68%
SOALAGHI S.P.A.	85,29%
SOATEAM	88,71%
UNISOA S.P.A.	96,52%

Il mercato dei contratti pubblici

Dalla tabella si vede come, salvo alcune eccezioni, le imprese tendano attestarsi molto spesso con la stessa SOA. La percentuale media di attestazione con la stessa SOA è, infatti, del 85,8%.

3.2 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati

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 3* sottostante mette a confronto, per il singolo Osservatorio regionale e per l'Osservatorio centrale, il numero di CIG acquisiti 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.

Tabella 3 - Confronto per Osservatorio regionale di competenza tra le "Aggiudicazioni del 2012 comunicate ed elaborate" e i "CIG perfezionati banditi nel 2012"
Appalti di importo a base d'asta maggiore o uguale a 40.000 euro

Osservatorio Regionale	CIG perfezionati banditi nel 2012 (Importo a base d'asta maggiore o uguale a 40.000 euro)*	Aggiudicazioni del 2012 comunicate ed elaborate (Importo a base d'asta maggiore o uguale a 40.000 euro)	Stima percentuale adempimento
PIEMONTE	7.210	3.249	45,1
VALLE D'AOSTA	935	855	91,4
LOMBARDIA	15.126	6.808	45,0
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	3.285	765	23,3
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	2.770	1.021	36,9
VENETO	8.464	5.152	60,9
FRIULI V.G.	3.115	1.247	40,0
LIGURIA	2.958	1.553	52,5
EMILIA ROMAGNA	8.800	3.491	39,7
TOSCANA	5.729	2.741	47,8

Capitolo III

UMBRIA	1.200	1.005	83,8
MARCHE	1.826	1.543	84,5
LAZIO	7.588	2.952	38,9
ABRUZZO	1.783	1.216	68,2
MOLISE	634	302	47,6
CAMPANIA	5.891	241	4,1
PUGLIA	4.874	1.687	34,6
BASILICATA	1.229	389	31,7
CALABRIA	1.959	506	25,8
SICILIA	4.775	3.288	68,9
SARDEGNA	4.737	2.621	55,3
AMBITO NAZIONALE	26.227	17.955	68,5
TOTALE	121.115	60.587	50,0

* Nell'analisi sono stati considerati esclusivamente i CIG per i quali era dovuta/possibile la trasmissione dell'aggiudicazioni nel 2012

Scorrendo la tabella si evince chiaramente come i dati comunicati sulle aggiudicazioni rappresentino solo il 50% di quelli relativi alla pubblicazione di un bando o all'invito in una procedura ristretta o negoziata.

Per queste ragioni, le analisi e le elaborazioni presentate in questo paragrafo e nelle tavole di appendice dedicate devono essere valutate con estrema cautela.

3.2.1 Appalti aggiudicati con importo a base d'asta compreso tra 40.000 e 150.000 euro⁵.

Nel 2012 il consolidamento delle comunicazioni riguardante gli appalti aggiudicati di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro permette di fornire un quadro più completo ed esaustivo sui principali fattori che caratterizzano gli appalti di piccole dimensioni⁶.

In generale, la quota dei contratti aggiudicati appartenenti a questa classe di importo è maggiore per le forniture, sia in termini di numero (40,6% del totale) sia in termini di valore (40,1% del totale). Il valore medio delle aggiudicazioni è, invece, sostanzialmente simile tra le tre tipologie

⁵ Per un maggior dettaglio si vedano le tabelle in *Appendice A3.1*.

⁶ Per un maggior dettaglio si vedano le tabelle in *Appendice*.

Il mercato dei contratti pubblici

contrattuali e varia tra i 71.800 euro delle forniture e i 74.100 euro dei servizi.

A livello di procedura è naturale che le aggiudicazioni di questi contratti avvengano prediligendo le procedure negoziate. Ciò è vero in particolare per i lavori e per i servizi. Per queste tipologie di contratto le procedure aperte sono abbastanza marginali per numerosità e valore. I contratti di fornitura, invece, aggiudicati anch'essi attraverso una prevalenza delle procedure negoziate, mostrano anche un discreto utilizzo di procedure aperte che rappresentano il 24,6% del totale delle aggiudicazioni (la stessa percentuale è pari al 6,6% dei lavori e al 7,2% nei servizi).

La suddivisione dei lavori aggiudicati per categoria prevalente è sostanzialmente analoga quella di importo superiore a 150.000 euro. Le aggiudicazioni di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro si concentrano nelle categorie OG1 (edifici civili industriali) e OG3 (strade, autostrade, viadotti, ecc.)

Anche la suddivisione delle forniture aggiudicate per CPV mostrano un andamento simile a quello delle aggiudicazioni di importo superiore a 150.000 euro concentrandosi nel settore sanitario.

I servizi che si concentrano - al pari di quelli aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro - nella raccolta rifiuti, nella riparazione e manutenzione e nell'informatica, evidenziano per le aggiudicazioni di importo a base d'asta tra 40.000 e 150.000 euro, una presenza anche di quelli giuridici e di consulenza.

Questi appalti di importo modesto sono espletati principalmente dalle amministrazioni comunali, in particolare per i lavori, e delle aziende sanitarie sul versante delle forniture.

3.2.2 Appalti aggiudicati con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro⁷

Con riferimento al 2012 sono stati elaborati, sia per i *settori ordinari* sia per quelli *speciali*, i dati relativi a 11.069 contratti di lavori, 9.391 contratti di

⁷ I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.3.2

Capitolo III

forniture e 8.761 contratti di servizi di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro, per un importo complessivo di contratti aggiudicati pari a circa 35,7 mld di euro.

Limitatamente al settore dei lavori pubblici, il valore complessivo aggiudicato è risultato di 9,6 mld di euro per un importo medio a contratto di circa 874 mila euro. Poco più dell'84% 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.3.2)⁸ la distribuzione dei contratti tra le diverse categorie considerate risulta simile a quella degli anni precedenti al 2012. Circa un quarto dei contratti aggiudicati presenta come categoria prevalente la OG1 (edifici civili e industriali) mentre un altro 23% riguarda le strade, autostrade, ponti, viadotti, ecc. (OG3). Le categorie prevalenti dei restanti contratti risultano fortemente frammentate tra le diverse voci di categorie generali e specializzate previste dal D.P.R. 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. Se poi si sommano le procedure negoziate senza previa pubblicazione e con pubblicazione di un bando si arriva ad un peso percentuale pari a poco più del 55% (la stessa percentuale era, nel 2011, 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 si è ridotto, rispetto all'anno precedente, a 362.000 euro (era di 480.000 nel 2011). Per le procedure maggiormente competitive, come quelle aperte, questo importo si attesta a quasi 1,4 mln di euro.

⁸ 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.

Il mercato dei contratti pubblici

Per l'85% 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 stato pari, nel 2012, a 615.000 euro contro un importo medio di 2,5 mln di euro dei contratti aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di lavori aggiudicati nel 2012 in base alla tipologia di lavoro si caratterizza per la forte numerosità degli interventi di manutenzione (41,6%) che rappresentano il 25,6% del valore delle aggiudicazioni.

A livello di distribuzione geografica degli interventi aggiudicati si deve considerare necessariamente la disomogeneità, a livello territoriale, delle comunicazioni all'Osservatorio centrale.

Si sottolinea, pure, che 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 dell'appalto⁹. In generale, la Lombardia è la regione con la più alta percentuale sia di numero di lavori aggiudicati, sia di importi aggiudicati (rispettivamente con il 16,7% ed il 22,9%).

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 (37,7%); a livello di importo essi, tuttavia, hanno aggiudicato solo il 18,1% dell'importo complessivo dell'aggiudicato. Completamente diverso il caso degli enti e concessionari di ferrovie che, pur avendo aggiudicato solo il 2,7% dei lavori, hanno assorbito il 15,3% dell'importo complessivo delle aggiudicazioni.

I contratti di servizi di importo a base d'asta maggiore di 150.000 euro aggiudicati nel 2012 e comunicati all'Osservatorio sono pari a 8.761 per un valore di 14,4 mld di euro.

⁹ Le considerazioni fatte in questa sede per la localizzazione riguardano anche i contratti di servizi e forniture

Capitolo III

Più del 90% dei contratti di servizi aggiudicati non supera i 5 mln di euro. In quasi il 61% dei casi i contratti aggiudicati di servizi sono compresi nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro. La distribuzione degli importi aggiudicati ricade per poco più del 49% nella classe di importo 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.

La distribuzione dei contratti aggiudicati di servizi 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 per il 47,6% del totale.

Nei servizi il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta pari al 32% dei contratti aggiudicati a cui corrisponde più del 55% dell'ammontare complessivamente aggiudicato.

Anche per i servizi le amministrazioni comunali sono quelle che più hanno aggiudicato contratti. Se si guarda il valore complessivo dei servizi aggiudicati sono, tuttavia, le centrali di committenza e le aziende del servizio sanitario nazionale ad aver aggiudicato l'importo complessivamente più elevato.

I contratti di forniture aggiudicati nel 2012 di importo superiore a 150.000 euro, comunicati all'Osservatorio, sono 9.391 per un importo complessivo di aggiudicazione è di 11,6 mld di euro.

Al pari di quanto appena detto per i servizi, i contratti di forniture aggiudicati mostrano una forte concentrazione nelle prime tre classi di importo (fino a 5 mln di euro). Tuttavia, il 40% dell'importo complessivamente aggiudicato nelle forniture, ricade nella classe di importo maggiore a 15 mln di euro.

Anche nel 2012 i contratti di forniture aggiudicati, disaggregati per codice CPV, confermano la predominanza delle apparecchiature mediche e dei

Il mercato dei contratti pubblici

prodotti farmaceutici (il 56,7% di tutti i contratti aggiudicati di forniture). In questa categoria ricade, inoltre, più del 34% del valore dei contratti aggiudicati.

Le aggiudicazioni delle forniture suddivise per procedura di scelta mostrano un utilizzo prevalente delle procedure aperte (45,7% dei casi per un importo del 48,4% sull'importo complessivo).

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

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 e delle centrali di committenza regionali, spesso molto attive nel settore della sanità, sia in termini di numero di contratti che di importo.

3.2.2.1 Un approfondimento sui ribassi di aggiudicazione nel settore delle forniture e dei servizi (appalti di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro)

Le informazioni sui ribassi di aggiudicazione, analizzate per differenti variabili, sono illustrate nel dettaglio in *Appendice A4.2* Si precisa che, come per gli anni passati, le tabelle riportano i valori medi dei ribassi solo quando questi sono risultati maggiori di zero.

Al di là dell'analisi descrittiva, verificabile in *Appendice*, nel presente paragrafo si tenta di fare un esercizio sulle variabili che influenzano i ribassi di aggiudicazione attraverso la costruzione di un opportuno modello di regressione.

L'analisi è stata condotta solo sulle tipologie di appalto di servizi e forniture in quanto proprio in questi ambiti contrattuali è maggiormente presente il fenomeno di ribassi uguali a zero e il numero medio di partecipanti risulta molto basso essendo pari a circa 3 operatori economici contro una media di 25 operatori economici che partecipano alle procedure per l'affidamento di lavori pubblici.

Il modello stimato, sia per gli appalti di forniture che per quelli di servizi, è del seguente tipo:

Numero medio di O.E. che partecipano a gare di lavori è pari a 25 contro 3 O.E. che mediamente partecipano a gare per servizi e forniture

Capitolo III

Il modello
regressivo dei
ribassi

$$\text{ribasso} = \alpha + \beta_1 (\text{procedura}) + \beta_2 (\text{numero partecipanti}) + \beta_3 (\text{importo base asta})$$

Il calcolo dei coefficienti è stato eseguito separatamente per i contratti di servizi e per quelli di forniture e, all'interno delle due tipologie contrattuali, separando tra *settori ordinari* e *settori speciali*.

La variabile della procedura di aggiudicazione utilizzata nel modello è una variabile qualitativa dicotomica potendo assumere il carattere di "procedura aperta" ovvero di "procedura negoziata"¹⁰.

Al fine di evitare influenze del criterio di aggiudicazione, il modello ha utilizzato solo procedure di affidamento aggiudicate con il criterio del massimo ribasso (escludendo, pertanto, quelle aggiudicate con offerta economicamente più vantaggiosa). L'utilizzo del criterio del massimo ribasso dovrebbe, inoltre, contribuire a scremare il set dei dati analizzati da quei contratti tendenzialmente più complessi e per i quali il prezzo non costituisce l'unica variabile per selezionare l'aggiudicatario.

Nella *tabella* sottostante sono riportati i risultati del modello analizzato per le tipologie contrattuali di servizi e forniture e per i *settori ordinari* e *speciali*:

Tabella 4 - I risultati di stima del modello sui ribassi

		N. Osservazioni (anni 2011 e 2012)	R ²	α	β_1 (procedura aperta)	β_2	β_3
Forniture	Settori ordinari	2.242	0,29	0,11	7,52 (***)	3,03 (***)	-0,02 (***)
	Settori speciali	828	0,11	2,67	5,57 (***)	1,74 (***)	-0,02 (***)
Servizi	Settori ordinari	2.422	0,34	2,73 (***)	5,91 (***)	2,12 (***)	-0,04 (***)
	Settori speciali	1.704	0,27	0,45	3,79 (***)	3,12 (***)	- 0,003

(***) significatività < 1%

¹⁰ Ai fini dell'analisi sono state considerate solo queste due procedure escludendo qualsiasi altra tipologia di procedura di affidamento.

Il mercato dei contratti pubblici

I valori stimati dal modello mostrano chiaramente come l'utilizzo delle procedure aperte influenzi in modo rilevante la misura del ribasso di aggiudicazione. L'aumento del numero dei partecipanti svolge una ulteriore influenza positiva sul ribasso.

Nel caso dei contratti pubblici di fornitura, ad esempio, il modello ha fornito un R^2 pari a 0,29 nei settori ordinari e pari a 0,11 nei settori speciali.

Per i contratti di fornitura sono stati analizzati complessivamente 3.070 contratti di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro (nello specifico 2.242 contratti di forniture nei settori ordinari e 828 contratti nei settori speciali) relativi agli anni 2011 e 2012. Sono stati esclusi i contratti di forniture di medicinali in quanto spesso, in questo settore specifico, i ribassi possono risultare nulli quando le amministrazioni procedono all'acquisto di prodotti brevettati. Il valore stimato dei parametri è risultato statisticamente significativo e coerente di segno mostrando come, in generale, l'utilizzo delle procedure aperte e l'aumento del numero dei partecipanti influenzino positivamente il ribasso di aggiudicazione. Focalizzando l'attenzione al solo parametro della procedura (β_1), il modello mostra come l'utilizzo della procedura aperta rispetto alla procedura negoziata faccia aumentare in media il ribasso di aggiudicazione di 7,5 punti percentuali negli affidamenti dei settori ordinari e 5,6 punti percentuali negli affidamenti nei settori speciali.

Con procedura aperta il ribasso aumenta del 7,5% nei settori ordinari e del 5,6% nei settori speciali

Il modello, seppur migliorabile attraverso un incremento del numero di osservazioni e soprattutto l'inserimento di ulteriori variabili esplicative, può fornire delle prime indicazioni di *policy* attraverso una valutazione quantitativa sulla spesa che può essere influenzata dalla scelta operata dalla stazione appaltante in merito alla procedura di affidamento.

Se si considera che tra il 2011 e 2012 circa 41,2 mld di euro di contratti di servizi e forniture sono stati affidati con procedure negoziate e se si tiene conto che in circa il 60% dei casi queste procedure sono associate al criterio del massimo ribasso, è possibile stimare che un semplice cambio di scelta da parte delle stazioni appaltanti nell'utilizzo di procedure aperte avrebbe prodotto nel biennio 2011-2012 maggiori ribassi e - anche applicando

Capitolo III

percentuali più prudenti di quelle risultanti dal modello - un risparmio complessivo di oltre un miliardo di euro.

I risparmi sarebbero ulteriormente amplificati se le procedure aperte, come prevedibile, aumentassero la partecipazione e quindi la competizione tra operatori economici; in questi casi l'effetto complessivo sarebbe di un ulteriore incremento del valore del ribasso di aggiudicazione.

È quindi d'obbligo una riflessione sugli strumenti di *spending review* che non necessariamente sono riconducibili a tagli e razionalizzazione della spesa ma anche e più semplicemente alla ricerca di comportamenti che generano risparmi. La possibilità legittima di utilizzare le procedure negoziate dovrebbe essere fatta in un contesto in cui considerare congiuntamente i vantaggi di questa procedura ma anche gli svantaggi legati alla probabilità di una maggiore spesa. Un'analisi di questo tipo dovrebbe essere tanto più necessaria in un momento di forti vincoli di bilancio e di scarsità di risorse.

3.3 Le società di ingegneria e le società professionali

Le Società di ingegneria e professionali (di seguito Società) rientrano tra i soggetti legittimati per fornire alle pubbliche amministrazioni, come recita il Codice degli appalti all'articolo 90, comma 1, prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori nonché altri servizi quali direzioni dei lavori incarichi di supporto amministrativo alle attività del responsabile procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici. Il nuovo Regolamento del Codice degli appalti all'articolo 254 dispone l'obbligo per le società che collaborano con il settore pubblico, di comunicare all'Autorità informazioni salienti della società di ingegneria, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio.

Vale la pena di richiamare l'attenzione su questa innovazione apportata dal Regolamento, indice di un impegno concreto del legislatore nella auspicata direzione di semplificazione degli oneri burocratici a carico delle società, visto che la cadenza delle comunicazioni stesse viene ridotta ad un unico momento nell'arco di un intero anno.

Il mercato dei contratti pubblici

Le informazioni trasmesse dalle società, attraverso la compilazione di apposite schede disponibili nel sito dell'autorità, vanno ad implementare il Casellario delle società di ingegneria e professionali che consente alle stazioni appaltanti di acquisire *on line*, informazioni precise sulla società ai fini delle verifiche delle incompatibilità di cui all'art. 253 del D.P.R. 207/2010.

Per la presente Relazione sono state approntate alcune elaborazioni sui dati archiviati nel Casellario delle società di ingegneria e professionali raccolti per l'anno 2012; i risultati vengono di seguito commentati mentre le relative tabelle vengono allegate in apposita sezione nell'appendice A5.

Le dimensioni di analisi si soffermano su alcune caratteristiche salienti delle società: circoscrizione geografica, distribuzione regionale, natura giuridica, risorse umane (con riferimento specifico al numero di dipendenti e collaboratori direttamente impiegati nello svolgimento delle funzioni professionali e tecniche).

Storicamente dal 2000 (anno di inizio della rilevazioni per il Casellario) al 20 febbraio 2013 (ultima data disponibile per le società per confermare le schede compilate), le società che hanno trasmesso almeno una comunicazione dei dati, ammontavano a 2358.

Nel corso del 2012, le società accreditate al Casellario che hanno effettuato almeno una comunicazione all'Autorità, sono solo 721. Venendo alla ripartizione territoriale, basata sulla circoscrizione di appartenenza della sede legale della società, queste risultano presenti per il 52,1% nel Nord Italia, per il 25,7% al Centro e per il 22,2% al sud. (Tabella 1 - Appendice A.5).

Analizzando la distribuzione regionale delle società, riportata nella tabella 2 in appendice, emerge subito come le regioni con il maggior numero di società siano la Lombardia (15,5 %), il Lazio (15,3 %) ed il Veneto (13,3) confermando così per il 2012 la graduatoria emersa nell'anno precedente.

Le regioni Molise, Valle d'Aosta Basilicata, si posizionano invece alla fine della distribuzione con percentuali oscillanti intorno all'uno per cento del totale delle società elaborate.

I dati delle
società
d'ingegneria

Capitolo III

Con riguardo alla distribuzione per natura giuridica (Tabella 3 - Appendice A.5) si evidenzia che l'80,7 % delle società è nella forma di società a responsabilità limitata, mentre il 10 % ricorre al profilo di società per azioni. Si posizionano al terzo posto le società cooperative, pari al 3,7 % del totale. Le restanti tipologie di natura giuridica mostrano percentuali molto piccole intorno all'1% del totale.

Nella tabella 4 (Appendice A.5) viene sintetizzata la distribuzione delle società per classi di dipendenti. Rispetto all'anno scorso si nota una riduzione del numero totale dei dipendenti, certamente dovuto alla crisi che interessa l'economia in generale. Il 51,5 % delle società (371 unità) occupa tra 1 e 10 lavoratori dipendenti, il 10,1 % utilizza tra 11 e 25 dipendenti, mentre solo 15 società rientrano nella classe "oltre 100 dipendenti", occupando più del 61% del totale dei lavoratori dipendenti. Va segnalato infine che 229 società non hanno inserito dati riguardanti la numerosità dei lavoratori dipendenti occupati.

La propensione delle società di avvalersi della collaborazione di professionisti è mostrata nella tabella n. 5 (Appendice A.5) che riporta la distribuzione per classi, dei collaboratori attivi all'interno delle società stesse. Dalla tabella risulta che il 39 % delle società di ingegneria e professionali si posiziona nella classe "1 e 10" per un numero complessivo di 1000 collaboratori occupati pari a circa la metà dei collaboratori censiti. Statisticamente il numero delle società che non hanno indicato collaboratori è pari circa alla metà delle società censite.

Infine nella tabella 6 è riportato l'andamento delle cancellazioni di società dal casellario a partire dal 2004. È particolarmente evidente come il numero di imprese cancellate nei vari anni si sia molto ridotto, oscillando tra uno e 10 richieste. Tuttavia nel 2013 si rileva un picco notevole spiegabile in prima approssimazione, sia con l'andamento avverso del ciclo economico, che come risultato dell'intensa attività di monitoraggio svolta dall'Autorità nei confronti delle società per sollecitare l'aggiornamento delle loro posizioni nel Casellario.

*Il mercato dei contratti pubblici***3.4 L'attività sanzionatoria per mancato invio dati**

La violazione degli obblighi da parte delle stazioni appaltanti, dei doveri di informazione di cui all'art. 6, co. 9 e art. 7, co. 8 del Codice dei Contratti e di ogni altro obbligo di comunicazione previsto dal Codice dei Contratti e dal relativo Regolamento attuativo ha portato all'avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili dei procedimenti, nominati ai sensi della L. 241/90 ovvero nei confronti dei responsabili dell'adempimento ai sensi dell'art. 10 del Codice dei Contratti, ipotesi quest'ultima riferita alle stazioni appaltanti che non sono amministrazioni aggiudicatrici o organismi di diritto pubblico.

Nel corso del 2011 l'Autorità, avendo riscontrato in via autonoma - oppure a seguito di segnalazione della SOA competente - 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 presso il sito dell'Autorità, ha provveduto a richiederne l'adempimento ai sensi dell'art. 6, co.9, del Codice dei Contratti.

La richiesta in esame ha come riferimento il disposto dell'art.40 del Codice dei contratti, per il quale gli Organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio dei Contratti pubblici, nonché il 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.

L'art. 83, co. 5, del regolamento ha, quindi, previsto che i certificati esecuzione lavori siano trasmessi all'Osservatorio mediante inserimento nel casellario informatico secondo le modalità telematiche previste dall'Autorità, mentre il successivo comma 7 ha disposto che detti certificati non siano utilizzabili ai fini dell'attestazione SOA fino al loro inserimento nel casellario informatico.

In relazione ai certificati antecedenti la data dell'11 luglio 2006, invece, la richiesta di adempimento ai sensi del summenzionato art. 6, co. 9, del

Mancato
inoltro via
telematica/
mancata
conferma di
veridicità dei
certificati
esecuzione
lavori

Capitolo III

Codice dei contratti ha riguardato le fattispecie, segnalate dalle SOA, nelle quali le stazioni appaltanti non avevano provveduto a dare conferma della veridicità di detta documentazione, utilizzata dall'operatore economico in sede di attestazione.

Mancata
riemissione
dei CEL

Altra fattispecie ricorrente è quella in cui la stazione appaltante ha omesso di effettuare la nuova emissione di certificati esecuzione lavori, secondo l'allegato B1 dell'art. 357, co. 14, del Regolamento, ai fini del conseguente rilascio dell'attestazione SOA. Il predetto art. 357, co. 14, ha disposto - per i CEL emessi fino al centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Regolamento e contenenti una o più di alcune categorie di cui all'all. A del D.P.R. 34/2000 - che le stazioni appaltanti, su richiesta degli operatori economici interessati o della SOA attestante, provvedano a rimettere per intero i CEL secondo l'allegato B1 del Regolamento indicando le nuove categorie individuate dal Regolamento medesimo. La norma in esame precisa, inoltre, che tale procedura è avviata "fermo restando quanto previsto dall'art. 83, co.5" in merito all'inoltro telematico dei CEL.

Con riferimento a tutte le sopra citate ipotesi, nei casi in cui si è riscontrata la mancata ottemperanza alle richieste dell'Autorità, è stato avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili dei procedimenti.

Mancato inoltro dei
dati informativi
concernenti gli
appalti pubblici
relativi
all'aggiudicazione
definitiva della gara,
come disposto
dall'art. 7, co. 8, del
Codice dei contratti

Inoltre, 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 ai dati successivi al perfezionamento della scheda CIG. Le criticità riscontrate oggetto di contestazione alle Stazioni Appaltanti hanno riguardato le fattispecie di mancato perfezionamento del CIG (acquisito il CIG, non è stata comunicata la data di pubblicazione del bando e di scadenza delle offerte), la mancata presenza dei dati relativi all'aggiudicazione della gara, nonché dati incongruenti (ad esempio, importi indicati nella scheda di aggiudicazione superiori all'importo a base d'asta).

Ad una prima attività di sollecito verso i responsabili dei procedimenti inadempienti agli obblighi informativi in questione, è seguita una formale

Il mercato dei contratti pubblici

richiesta di informazioni e di trasmissione dei dati ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 11, del Codice dei Contratti.

A seguito delle opportune verifiche effettuate allo scadere del termine per l'adempimento, è stato disposto l'avvio del relativo procedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili.

Nel corso dell'anno 2012 sono stati definiti 237 procedimenti sanzionatori ricadenti nelle fattispecie sopra menzionate.

Ai fini della commisurazione della sanzione si è tenuto conto non solo dell'importo dell'appalto ma anche della dimensione della stazione appaltante nonché, in generale, delle seguenti giustificazioni fornite dagli interessati:

- gravoso carico di lavoro a fronte di comprovate carenze organiche degli Uffici competenti;
- difficoltà di reperimento della documentazione, in quanto riferita ad appalti poco recenti;
- problematiche connesse con la riorganizzazione degli uffici;
- giustificazioni legate ad assenza per malattia o congedo;
- tardiva acquisizione della richiesta dell'Autorità a causa della lentezza nella gestione degli Uffici Protocollo della amministrazioni interessate ovvero per disguidi interni agli Uffici relativamente all'assegnazione della posta;
- avvenuto adempimento dopo l'avvio del procedimento sanzionatorio.

D'altro canto, sono state considerate quali circostanze aggravanti gli inadempimenti relativi a più appalti, la recidività degli interessati, la mancata partecipazione al procedimento sanzionatorio e, in particolare, il mancato adempimento anche dopo l'avvio dello stesso. Tale ultima considerazione assume particolare rilievo in quanto la *ratio* dei procedimenti in questione è quella di consentire all'Autorità di disporre di un data base completo e, comunque, di informazioni esaustive relativamente agli appalti oggetto di monitoraggio, ai fini dell'espletamento delle proprie attività istituzionali.

*Capitolo III***3.5 I prezzi di riferimento in ambito sanitario**

La normativa sui
prezzi di
riferimento

Nel corso del 2012 l'Autorità è stata fortemente impegnata nel dare attuazione a quanto disposto dall'art. 17 della Legge 111/2011.

Tale disposizione, nella sua iniziale versione ha, infatti, attribuito all'Osservatorio dei Contratti Pubblici, nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e di fornitura, il compito di fornire alle regioni, attraverso la propria banca dati (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, disciplinata dal Codice dei Contratti e dal Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale) un'elaborazione dei prezzi di riferimento, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, compresi i dispositivi medici e i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Agenas) tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del servizio sanitario nazionale.

L'Autorità nel corso del 2011 ha, pertanto, avviato una serie di incontri con altri soggetti istituzionali, in primis l'Agenas, per l'individuazione di quei prodotti e di quei servizi per i quali calcolare i prezzi di riferimento.

Nel periodo compreso tra novembre e dicembre 2011, l'Agenas ha redatto e comunicato all'Autorità l'elenco di dispositivi medici, farmaci di uso ospedaliero e servizi che hanno un maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Sono stati inoltre predisposti i questionari per la raccolta delle informazioni relative alle voci indicate negli elenchi trasmessi dall'Agenzia.

L'analisi

Sebbene i farmaci e i dispositivi selezionati siano stati solo quelli a maggior impatto economico e nonostante si sia cercato di limitare l'insieme per rendere la rilevazione dei dati "tollerabile" da parte delle amministrazioni coinvolte, il numero delle voci merceologiche è stato elevato: 147 tipologie farmacologiche, 186 tipologie di dispositivi medici, 38 articoli di guardaroba e 53 articoli di cancelleria. Questi numeri sono stati controbilanciati da una serie sostanzialmente esigua di informazioni richieste: solo 5/6 per ogni voce oggetto di analisi. Tra i servizi sono state

Il mercato dei contratti pubblici

selezionate dall'Agenas tre tipologie: la ristorazione, la pulizia e la lavanderia. La preparazione dei relativi questionari, però, è risultata particolarmente critica, data la natura complessa di tali servizi: ciò deriva dalla tendenza di questi ad essere articolati in più sottoservizi coesistenti secondo combinazioni diverse, nonché dall'elevato numero di variabili che possono influenzare il prezzo del contratto. Le informazioni raccolte per ciascun servizio, di conseguenza, sono state piuttosto numerose: ciò è risultato inevitabile avendo voluto adottare un livello di standardizzazione non eccessivo per ciascun servizio, a cui associare prezzi di riferimento realmente utili per le finalità previste dalla Legge.

Poiché non era possibile elaborare direttamente le informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), in quanto ad oggi queste informazioni non consentono di arrivare ad un dettaglio tale da poter fare confronti omogenei tra prodotti e servizi, sono state selezionate 89 amministrazioni rappresentative di tutte le regioni. La selezione è stata eseguita secondo criteri volti a conciliare l'esigenza di minimizzare il numero di amministrazioni coinvolte, e quindi l'onere di referto informativo, con quella di buona riuscita della rilevazione. Più in dettaglio la selezione delle amministrazioni è avvenuta scegliendo per ciascuna "Regione" attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), le amministrazioni operanti in ambito sanitario che avevano effettuato più acquisti sia in termini di numero che in termini di valore. Sono state anche inserite tutte le amministrazioni che svolgono il ruolo di centrale di committenza regionale.

Il campione

Infine, è stata presa in considerazione anche la popolazione residente nel 2010 in ciascuna regione (fonte Istat), effettuando anche ulteriori aggiustamenti "manuali". Il campione definitivo è risultato formato da 89 soggetti a cui sottoporre i questionari¹¹.

L'indagine pilota per verificare che i questionari fossero correttamente interpretati, è stata condotta con due amministrazioni operanti nella Regione Lazio.

¹¹ I questionari relativi ai farmaci ai dispositivi medici e ai servizi di lavanderia, pulizia e ristorazione sono stati sottoposti ad un sottoinsieme di 66 amministrazioni.

Capitolo III

Una volta selezionate le stazioni appaltanti a cui rivolgere la richiesta dati e predisposti i questionari definitivi su base telematica, sono state spedite, principalmente per Posta Elettronica Certificata (PEC), delle lettere di preavviso indirizzate alle amministrazioni rientranti nel campione ed aventi ad oggetto la richiesta dei nominativi dei RUP a cui rivolgere direttamente la successiva richiesta di dati informativi. Detta richiesta ha poi assegnato il termine di 30 giorni per la trasmissione dei dati all'Osservatorio attraverso l'utilizzo della piattaforma informatica resa disponibile attraverso il collegamento con il sito *web* dell'Autorità.

Per i servizi sono state chieste le informazioni dei contratti in corso. Per le forniture sono state chieste informazioni relative all'ultimo contratto di acquisto comunque non antecedente al 2010.

Si fa presente come tutte le attività poste in essere avessero come scopo l'esigenza di fornire prezzi tali da:

- fungere da *benchmark* "virtuosi" e, allo stesso tempo, realisticamente raggiungibili da parte delle regioni e delle amministrazioni appaltanti meno "virtuose";
- rafforzare la capacità di controllo e razionalizzazione della spesa sanitaria delle regioni.

Inizialmente, la norma contenuta all'art. 17 della Legge 111/2011 non è stata interpretata con una finalità di vigilanza ma piuttosto con lo spirito di mettere a disposizione delle amministrazioni operanti nella sanità pubblica uno strumento di orientamento in un settore dove è molto difficile valutare possibili differenze qualitative di un servizio o di un prodotto. L'acquisizione dei dati è avvenuta supportando le amministrazioni con un manuale e con due apposite caselle di posta elettronica a cui rivolgere dubbi sull'interpretazione dei questionari ovvero sulle modalità di utilizzo della procedura telematica di trasmissione.

Le elaborazioni

I dati raccolti sono stati successivamente elaborati; l'attività di elaborazione è stata preceduta da puntuali verifiche al fine di eliminare o correggere quei valori che presentavano degli elementi di criticità e che, pertanto, avrebbero potuto compromettere la precisione dei risultati finali.

Preliminarmente si è proceduto utilizzando appositi software di analisi

Il mercato dei contratti pubblici

statistica per individuare i possibili valori di prezzo anomali. Nella maggior parte dei casi i valori anomali sono stati verificati contattando direttamente i responsabili della trasmissione dei dati, sia per via telefonica sia mediante *mail*.

La maggior parte dei dati anomali, puntualmente verificati, sono stati quelli corrispondenti ai valori più bassi della distribuzione statistica in quanto, in una logica di contenimento della spesa, più degli altri potevano costituire un riferimento.

I prezzi elaborati hanno riguardato i valori di posizione delle distribuzioni statistiche analizzate. La scelta dei prezzi di riferimento da pubblicare è avvenuta in considerazione della complessità dei servizi, dei dati a disposizione, dell'obiettivo di fornire strumenti utili al contenimento della spesa e della eterogeneità all'interno di ciascuna categoria di bene e servizio (eterogeneità che pure è stata valutata attraverso i questionari di rilevazione).

Il prezzo di riferimento rilasciato è stato fissato, per i principi attivi e per i dispositivi medici uguale al 10° percentile¹². Nel caso del servizio di lavanderia e di pulizia il prezzo di riferimento considerato è stato quello corrispondente al 20° percentile mentre nel caso della ristorazione come prezzo di riferimento è stato indicato quello in corrispondenza del 25° percentile.

Per tutte le categorie di beni e servizi oggetto di indagine oltre al prezzo di riferimento sempre inferiore al prezzo mediano, è stato pubblicato anche quest'ultimo. Il prezzo mediano, infatti, è stato pubblicato potendo costituire un utile termine di confronto in tutti quei casi in cui il prezzo di riferimento, che per sua natura rappresenta una misura sintetica dei prezzi comunicati, non riesca pienamente a dar conto dell'eterogeneità, anche qualitativa, dei beni e servizi acquistati.

L'elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario è avvenuta con il continuo confronto con altre amministrazioni pubbliche: Agenas,

¹² Nel caso dei dispositivi medici il prezzo è stato inizialmente fissato al 10° percentile se il numero di osservazioni era superiore a dieci (per osservazioni comprese tra 5 e 10 il prezzo scaturiva dalla media tra il prezzo del 10° e il prezzo del 25° percentile).

Capitolo III

Ministero della salute, Ministero dell'economia.

Il D.L. 95/2012 e
la nuova
funzione dei
prezzi di
riferimento

Dopo la prima pubblicazione dei prezzi di riferimento, avvenuta il 1° luglio 2012, è intervenuto il D.L. 95/2012, convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha previsto, all'art. 15, comma 13 lettera b), di inserire nel citato art. 17, la seguente disposizione: *"Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Ai fini della presente lettera per differenze significative dei prezzi si intendono differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento"*.

La modifica normativa appena citata ha sostanzialmente modificato il significato dei prezzi di riferimento che da *benchmark* sono diventati dei veri e propri valori su cui le singole amministrazioni hanno il diritto di confrontarsi e rinegoziare condizioni contrattuali in essere.

Il D.L. 158/2012 ed
i percentili nella
individuazione
dei prezzi di
riferimento

La norma ha poi subito una ulteriore modifica con il D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla L. 8 novembre 2012, n.189 (in vigore dall'11 novembre 2012) che ha regolamentato la scelta del percentile quale metodo per definire i relativi prezzi di riferimento stabilendo che: *"Per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate dal predetto Osservatorio. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni."*

Il mercato dei contratti pubblici

Al di là di quelli che saranno gli sviluppi normativi e giurisprudenziali, questi ultimi dovuti alla proposizione di una serie di ricorsi che gli operatori economici hanno nel frattempo attivato, si sottolinea come la possibilità di avere dei valori di riferimento su categorie più o meno omogenee di prodotti e servizi possa condurre a centrare più facilmente alcuni obiettivi di *spending review* senza procedere a quei tagli lineari spesso ampiamente avversati.

Alcune simulazioni con i dati a disposizione portano a concludere che sui soli servizi di lavanderia, ristorazione e pulizia, l'utilizzo di prezzi di riferimento può portare ad avere risparmi che possono stimarsi in una percentuale variabile dal 4,6% per il totale della spesa della ristorazione al 14,6% del valore di spesa del servizio di pulizia in sanità.

Per i farmaci e per i dispositivi medici, per i quali sono stati elaborati i prezzi di riferimento, i risparmi possibili potrebbero raggiungere rispettivamente il 7,4% e il 24,6%.

L'attività di elaborare valori di *benchmark* dovrà, presumibilmente, rivestire una rilevanza sempre maggiore e ciò nella doppia finalità di contenimento della spesa e di orientamento per le stazioni appaltanti quando decidono la base d'asta.

3.6 Evoluzione applicativa dell'istituto dell'avvalimento

L'istituto dell'avvalimento, disciplinato dall'art. 49 del Codice dei Contratti, consente una più ampia partecipazione alle gare in un'ottica di massima apertura del mercato degli appalti alla concorrenza, poiché permette a soggetti (cd. ausiliati) privi di requisiti di ordine speciale (economico, finanziario e tecnico) di partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sulla base dei requisiti posseduti da altri soggetti (cd. ausiliari). L'avvalimento può riguardare anche l'attestazione SOA e può essere, altresì, utilizzato per conseguire la qualificazione SOA.

Lo strumento dell'avvalimento, oltre a rendere dinamica l'offerta per effetto dell'entrata nel mercato di nuovi soggetti operanti nel settore,

Capitolo III

contribuisce, tra l'altro, al contenimento della spesa pubblica, favorendo il perseguimento del principio di economicità.

L'art. 49, comma 11, del Codice dei Contratti prevede l'invio all'Autorità, degli atti di avvalimento, unitamente al nominativo del soggetto aggiudicatario del contratto. Con Comunicati del Presidente del 24 novembre 2010 (in G.U. n. 279 del 29.11.2010) e del 28 settembre 2012 sono state specificate le modalità di trasmissione di tali informazioni. In particolare, con il primo Comunicato è stato previsto l'invio, per via telematica, degli atti di avvalimento relativi alle gare espletate a partire dal 30 luglio 2010, mentre il secondo Comunicato ha disposto, esclusivamente per contratti di servizi e forniture, che a decorrere dal 15 ottobre 2012 gli atti di avvalimento trasmessi all'Autorità in via telematica siano integrati con la comunicazione differita (*upload*) di tutta la documentazione prodotta dai concorrenti ai sensi dell'art. 49, comma 2.

Nel sistema sopra delineato, nel quale l'istituto dell'avvalimento viene concepito essenzialmente come un mezzo pro-concorrenziale, l'analisi delle informazioni presenti nella banca dati dell'Autorità ed acquisite in base agli obblighi di Legge sopra specificati consente di verificare l'eventuale sussistenza di fenomeni distorsivi del mercato connessi all'anomalo utilizzo dello strumento in esame.

3.6.1 Analisi delle informazioni presenti in BDNCP

Le informazioni presenti nella banca dati dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, relative all'ultimo triennio (2010-2012), evidenziano un netto incremento, nel tempo, delle comunicazioni inerenti gli atti di avvalimento. Va precisato che i dati relativi al 2010 sono caratterizzati da significative carenze in considerazione del fatto che l'avvio della rilevazione telematica si è avuto solo a partire dalla seconda metà dell'anno (dal 30 luglio 2010). In ogni caso, per completezza di esposizione, si riportano nei grafici e nelle tabelle che seguono anche i dati estratti per l'anno 2010.

L'effettivo utilizzo dello strumento telematico di rilevazione è cresciuto significativamente a partire dal 2011, grazie al funzionamento a pieno regime della nuova procedura informatica che consente di acquisire in

Il mercato dei contratti pubblici

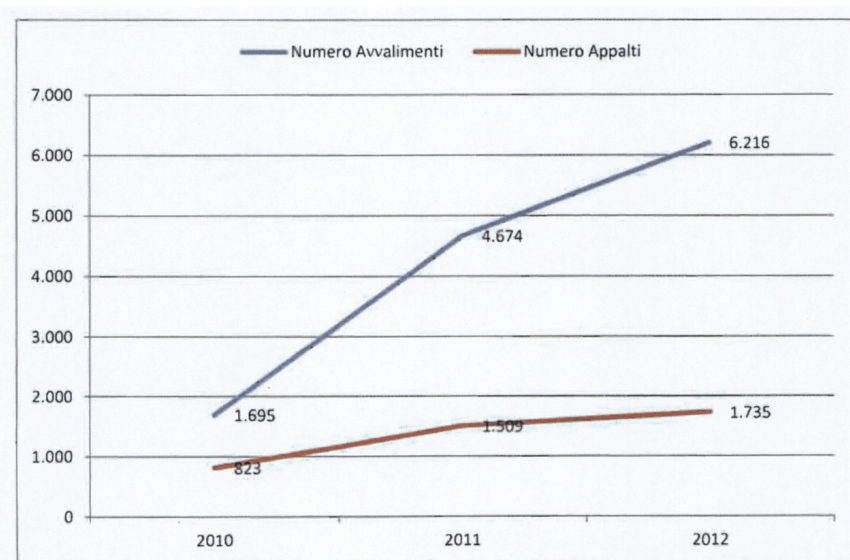
Le elaborazioni
sugli atti di
avvalimento

maniera efficace e standardizzata il maggior numero di informazioni possibili inviate dalle stazioni appaltanti. Comparazioni temporali più attendibili devono, pertanto, tenere in considerazione i dati rilevati a partire dall'anno 2011.

La Tabella 5 e il relativo Grafico 9 di seguito riportati evidenziano che dall'analisi dei dati relativi agli anni 2011 e 2012 emerge che l'uso dell'istituto dell'avvalimento ha subito una forte accelerazione.

Tabella 5 - Avvalimenti 2010 - 2012

	2010	2011	2012
Numero Avvalimenti	1.695	4.674	6.216
Numero Appalti aggiudicati per i quali è presente almeno un atto di avvalimento	823	1.509	1.735
Numero medio di avvalimenti per appalto (rispetto al totale degli appalti con avvalimento)	2,06	3,10	3,58

Grafico 9 - Gli avvalimenti nel tempo

Prendendo in esame le fasce d'importo (Tabella 6, Grafico 10), si evince che la variazione percentuale registrata nel 2012 rispetto al 2011 è positiva in tutte le classi d'importo, con valori che vanno da un minimo del 23,26 % nella classe " $\leq 500.000 \text{ €}$ " ad un massimo di circa il 180 % nella classe " \geq

Capitolo III

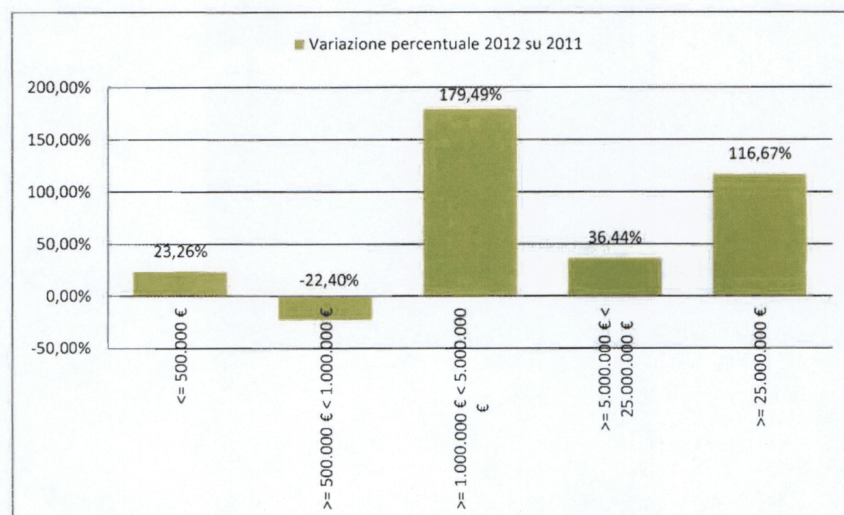
1.000.000 € < 5.000.000 €”, ad eccezione della classe “>= 500.000 € < 1.000.000 €” per la quale si registra una flessione del 22,4 %. Tale flessione è fondamentalmente ascrivibile alle recenti norme che hanno modificato, a partire dal maggio 2011, la soglia relativa ai lavori, innalzando l’importo degli appalti al di sotto del quale è possibile adottare la procedura negoziata da 500.000 euro ad 1.000.000 di euro. Ciò in quanto l’affidamento con procedura negoziata senza bando ai sensi dell’art. 122 del Codice, come modificato, avviene con invito da parte della stazione appaltante che verosimilmente coinvolge i soggetti a quest’ultima già noti per essere già in possesso dei requisiti necessari per l’esecuzione dell’opera. Di conseguenza, l’utilizzo dell’istituto dell’avvalimento nella corrispondente classe di importo, con riferimento ai soli lavori, ha subito, tra il 2011 ed il 2012, un decremento di circa il 28%. Per contro, l’incremento medio complessivo relativo a tutte le classi è risultato di circa il 33 %.

Tabella 6 - Distribuzione degli avvalimenti per fascia di importo

Fascia	Numero Avvalimenti 2010	Numero Avvalimenti 2011	Numero Avvalimenti 2012	(2012-2011)/2011
<= 500.000 €	616	2.240	2.761	23,26%
>= 500.000 € < 1.000.000 €	412	1.482	1.150	-22,40%
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	228	673	1.881	179,49%
>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	115	225	307	36,44%
>= 25.000.000 €	28	54	117	116,67%
N.C.	296	-	-	-
Totale	1.695	4.674	6.216	32,99%

Il mercato dei contratti pubblici

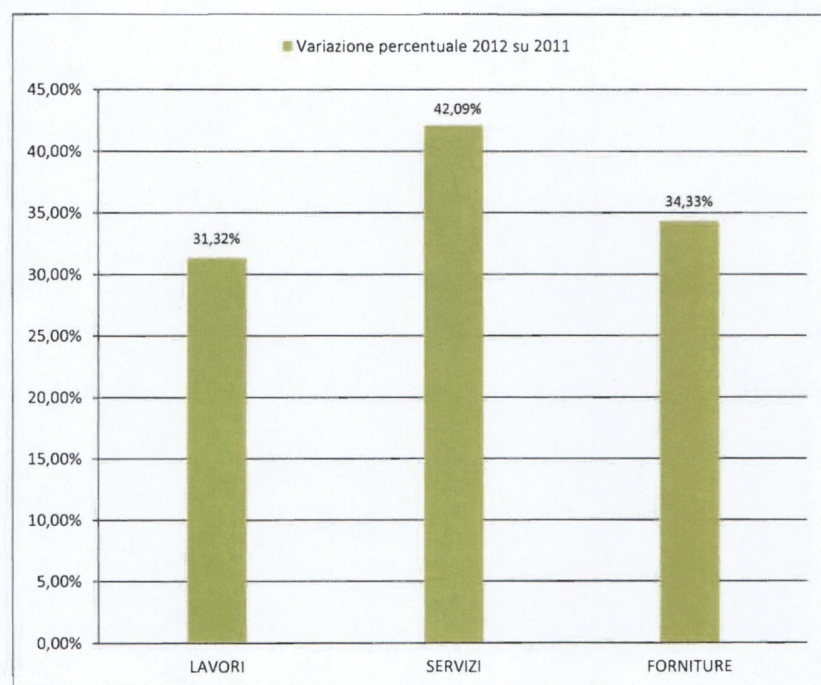
Grafico 10 - Gli avvalimenti per classe di importo



La Tabella 7 ed il Grafico 11 evidenziano l'incremento dell'utilizzo dello strumento rispetto a ciascuna tipologia contrattuale. L'incremento, come è facile osservare, è generalizzato: la fattispecie contrattuale "Lavori" cresce di circa il 31 %, quella "Forniture" di circa il 34 % e nei "Servizi" si rileva il maggior incremento di circa il 42 % rispetto al 2011.

Tabella 7 - Gli avvalimenti per tipologia contrattuale

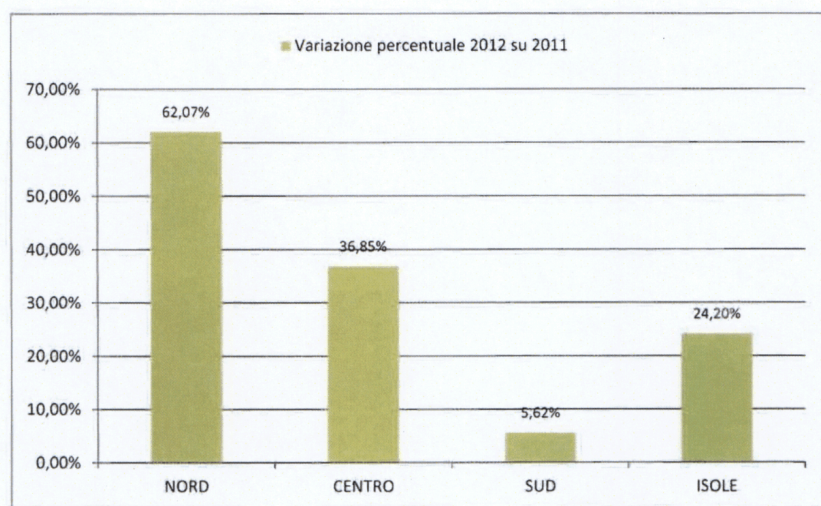
Tipologia Contrattuale	Numero Avvalimenti 2010	Numero Avvalimenti 2011	Numero Avvalimenti 2012	(2012-2011)/2011
LAVORI	1.290	3.851	5.057	31,32%
SERVIZI	255	689	979	42,09%
FORNITURE	134	134	180	34,33%
N.C.	16	0	0	-
Totale	1.695	4.674	6.216	32,99%

Capitolo III**Grafico 11 - Gli avvalimenti per tipologia contrattuale - variazione percentuale 2012/2011**

Considerando, invece, l'utilizzo dello strumento in relazione ai diversi ambiti territoriali (Tabella 8, Grafico 12), si può rilevare che al *Nord* la crescita è stata nettamente superiore rispetto a quella riscontrata nelle altre zone. Infatti, nel 2012 si è registrato nel *Nord* un incremento rispetto all'anno 2011 di circa il 62%, nel *Centro* del 36,85 %, nelle *Isole* del 24,2 % e nel *Sud* l'incremento, decisamente più contenuto, è stato del 5,62 %.

Tabella 8 - Gli avvalimenti per area geografica

AREA GEOGRAFICA	Numero Avvalimenti 2010	Numero Avvalimenti 2011	Numero Avvalimenti 2012	(2012-2011)/2011
NORD	573	1.147	1.859	62,07%
CENTRO	699	1.669	2.284	36,85%
SUD	317	1.263	1.334	5,62%
ISOLE	103	595	739	24,20%
N.C.	3	0	0	-
Totale	1.695	4.674	6.216	32,99%

*Il mercato dei contratti pubblici***Grafico 12 - Gli avvalimenti per area geografica - variazione percentuale 2012/2011**

Con riferimento ai soli atti di avvalimento relativi ad appalti di lavori per l'anno 2012, al fine di procedere ad un'analisi più puntuale, anche nell'ottica di rilevare potenziali criticità presenti nel mercato di riferimento, sono stati estratti tutti gli atti di avvalimento in cui sono stati indicati i requisiti di categoria e classifica. Il totale di tali atti è 4.865, ripartito per 1.831 imprese ausiliate. Emerge, quindi, che ogni impresa ausiliata ha fatto più volte ricorso all'avvalimento nell'anno di riferimento (Tabella 9 riga n. 1).

Si è proceduto, successivamente, a ripartire il totale di atti di avvalimento di cui sopra tra quelli relativi a imprese ausiliate qualificate e quelli relativi a imprese ausiliate non qualificate (Tabella 9 righe n. 2 e 3).

Tabella 9 - Avvalimenti Lavori 2012

AVVALIMENTI ANNO 2012 - LAVORI	Atti	% Atti	Imprese ausiliate	% Imprese
Atti Avvalimento Lavori - Con requisiti di Categoria e Classifica	4.865	100,00%	1.831	100,00%
Atti avvalimento Imprese non qualificate	1.646	33,83%	573	31,29%
Atti avvalimento Imprese qualificate	3.219	66,17%	1.258	68,71%

Capitolo III

Con riferimento al dato relativo agli atti di avvalimento delle imprese ausiliate qualificate (3.219 atti di avvalimento per 1.258 imprese ausiliate, Tabella 5 riga 3) è stato confrontato, per ciascun atto, categoria e classifica richieste in sede di avvalimento con categorie e classifiche possedute dall'ausiliata alla data della richiesta di avvalimento ('data avvalimento'), come risultanti da attestazione SOA valida alla medesima data. Il risultato di tale indagine è riportato nella Tabella 10.

Tabella 10 - Classificazione Avvalimenti Lavori 2012

AVVALIMENTI ANNO 2012 - LAVORI	Atti	% Atti	Imprese ausiliate	% Imprese
Atti di avvalimento relativi ad integrazioni nella classifica	323	10,03%	191	15,18%
Atti di avvalimento di imprese che pur avendo i requisiti si avvalgono dei requisiti di altre	144	4,47%	111	8,82%
Atti di avvalimento relativi a categorie non possedute	2.733	84,90%	939	74,64%
Atti avvalimento relativi ad imprese qualificate non classificati/non confrontabili	19	0,59%	17	1,35%
Totale	3.219	100,00%	1.258	100,00%

Le Tabelle (9 e 10) consentono di valutare l'efficacia della disposizione normativa sull'avvalimento (art. 49 del Codice) con riferimento all'apertura del mercato. Permettono, infatti, di vedere qual è il livello di partecipazione delle imprese non qualificate (Tabella 9, riga 2). Inoltre, con riferimento alle imprese qualificate, permettono di rilevare il numero di quelle che hanno goduto di maggiori possibilità di partecipazione alle gare per mezzo di avvalimento di categorie e classifiche non possedute o possedute solo in parte (Tabella 10, righe 1 e 3).

Da ultimo, emerge dalla Tabella 10 l'esistenza di un fenomeno che, pur di entità contenuta (meno del 5% degli atti e meno del 9% delle imprese ausiliate, si veda Tabella 10, riga 2) merita adeguato approfondimento, in quanto riguarda l'utilizzo dello strumento dell'avvalimento da parte di imprese che hanno già i requisiti dei quali chiedono di avvalersi. Occorre valutare, pertanto, se tale comportamento si traduce, in effetti, in una maggiore concorrenzialità del mercato (possibilità per le imprese di partecipare contemporaneamente a più affidamenti) ovvero, al contrario, in

Il mercato dei contratti pubblici

un'anomala concentrazione dello stesso (poche imprese attive su più appalti).

Si potrebbe ritenere che finché la percentuale del fenomeno rimane contenuta, come attualmente risulta (meno del 5% degli atti di avvalimento) gli effetti pro-concorrenziali siano maggiori di quelli di concentrazione del mercato, viceversa qualora questa percentuale cresca in maniera sostenuta, potrebbero ravvisarsi gli estremi di una patologia.

Un'ulteriore analisi dei dati pervenuti, sempre per contratti di lavori, nell'anno 2012, è stata condotta con riferimento alle imprese ausiliarie ed alla frequenza con la quale le stesse hanno prestato i requisiti.

Le elaborazioni effettuate mostrano la presenza di due consorzi che, nell'anno di riferimento, avendo preso parte, rispettivamente, a ben 273 e 204 atti di avvalimento, coprono quasi il 10% della totalità degli avvalimenti.

CAPITOLO IV

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

4.1 Problematiche connesse all'applicazione del D.P.R. 207/2010 in materia di SOA e relativi atti dell'Autorità.

Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici, è stata introdotta una nuova disciplina della qualificazione, che ha posto alcune difficoltà interpretative ed applicative, soprattutto in relazione al periodo transitorio tra il vecchio e nuovo regime, disciplinato dall'art. 357 del D.P.R. 207/2010, destinato a valere per 365 giorni e successivamente prorogato di altri 180 giorni dall'art. 1, comma 1, Legge 119/2012. In particolare, per quanto riguarda le attestazioni rilasciate in vigore del D.P.R. 34/2000, si disponeva che queste mantenessero validità fino alla naturale scadenza prevista per ciascuna di esse, introducendo, per le attestazioni rilasciate nelle categorie cd. variate (in quanto modificate dal nuovo Regolamento nella determinazione e riconoscimento dei requisiti), la cessazione di validità al termine del periodo transitorio.

Le citate disposizioni limitavano la partecipazione alle gare in dette categorie variate nel periodo transitorio alle imprese in possesso di un'attestazione di qualificazione rilasciata nel previgente regime D.P.R. 34/2000, laddove nel comma 17 del medesimo articolo 357 risultava espressamente previsto che le attestazioni rilasciate dalle SOA nelle categorie variate ai sensi del D.P.R. 207/2010 potessero essere utilizzate, ai fini della partecipazione alle gare, a decorrere dal trecentosessantaseiesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Regolamento.

Relativamente ai certificati di esecuzione lavori, poi, al fine di consentire il passaggio dal vecchio al nuovo regime, l'art 357, comma 14 del D.P.R. n. 207/2010, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le stazioni appaltanti, su richiesta dell'impresa interessata, provvedessero ad emettere nuovamente per intero, secondo l'allegato B1, detti certificati, rilasciati ai

La qualificazione
nel settore dei
lavori pubblici

Capitolo IV

sensi del D.P.R. n. 34/2000 ed afferenti alle categorie variate (OG11, OS2, OS7, OS8, OS12, OS18, e OS21), consentendo in tal modo di renderli compatibili con le nuove declaratorie contenute nel D.P.R. n. 207/2010.

La previsione della riemissione dei CEL destava diverse preoccupazioni, in ragione delle difficoltà operative incontrate dalle stazioni appaltanti nel reperimento degli atti contabili relativi ad appalti risalenti nel tempo.

La segnalazione dell'Autorità

A fronte dell'operatività del suddetto quadro normativo l'Autorità è intervenuta segnalando al Ministero delle Infrastrutture i profili problematici derivanti dall'applicazione delle previsioni afferenti il regime transitorio e formulando alcune proposte risolutive, con particolare riferimento alle criticità relative alla riemissione delle certificazioni nelle categorie variate, ma anche alle questioni riguardanti l'idonea direzione tecnica per la qualificazione nelle categorie relative ai lavori sugli immobili soggetti alle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali, alla disciplina della qualificazione per le imprese che hanno affidato lavorazioni in subappalto, nonché alla questione relativa ai requisiti richiesti per il riconoscimento della categoria OG11.

Le modifiche normative a seguito della segnalazione dell'Autorità

Le proposte formulate dall'Autorità al fine della semplificazione del problema della riemissione dei certificati di esecuzione dei lavori rilasciati nel regime di cui al D.P.R. n. 34/2000 risultano recepite in parte dal legislatore, che, con il D.L. 6 giugno 2012, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2012, n. 119, ha inserito nell'art. 357 il comma 14-bis, che ha individuato i criteri che consentono l'utilizzazione degli stessi ai fini della qualificazione nel regime di cui al D.P.R. n. 207/2010.

In particolare si evidenzia che, per quanto concerne i certificati di esecuzione dei lavori relativi alla categoria OG 11 di cui all'allegato A del D.P.R. n. 34 del 2000, è stata introdotta l'utilizzazione degli stessi secondo un criterio convenzionale che consente di attribuire l'importo delle lavorazioni eseguite nella categoria OG11 alle categorie specialistiche di cui si compone la nuova categoria OG11, secondo le percentuali di seguito indicate: categoria OS 3: 20 per cento; categoria OS 28: 40 per cento; categoria OS 30: 40 per cento.

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

Per le certificazioni relative alle altre categorie variate (OS12, OS18, OS21, OS2, OS7 e OS8) di cui all'allegato A del n. 34 del 2000, è stata consentita l'utilizzazione delle stesse in determinate categorie di cui all'allegato A del nuovo Regolamento senza riemissione, prevedendo, viceversa, la riemissione, secondo l'allegato B1 del D.P.R. n. 207/2010, come facoltà che le imprese interessate possono esercitare per l'utilizzazione degli stessi certificati, ai fini della qualificazione in altre categorie specificamente individuate nel nuovo Regolamento.

Per quanto riguarda la validità delle attestazioni rilasciate ai sensi del D.P.R. n. 34/2000 nelle categorie variate, per le quali, come sopra detto, l'art. 357, comma 12, del D.P.R. n. 207/2010 prevedeva la cessazione di validità a decorrere dal trecentosessantaseiesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Regolamento, le modifiche introdotte dalla Legge di conversione n. 119/2012 hanno invece consentito alle imprese di utilizzare i suddetti attestati per la partecipazione a gare nelle categorie individuate dalla norma fino a naturale scadenza; la stessa norma precisa, altresì, che cessano di avere validità le attestazioni nelle categorie variate relative a quelle imprese che hanno ottenuto, a seguito della riemissione dei certificati di esecuzione dei lavori ai sensi del sopra citato comma 14-bis e secondo le modalità sopra indicate, l'attestazione nelle corrispondenti categorie modificate dal nuovo Regolamento.

A seguito di tali innovazioni normative è comunque emersa la necessità di interventi interpretativi dell'Autorità in merito all'applicazione del nuovo criterio di valutazione convenzionale dei certificati di esecuzione lavori relativi alla categoria OG11, al fine di garantire che le SOA operino con imparzialità ed equo trattamento.

In particolare, con il Comunicato n. 76 del 19 dicembre 2012 è stato definito il limite temporale di applicazione del suddetto criterio convenzionale, precisando che, in applicazione delle disposizioni contenute nei commi 14-bis e 15 dell'art. 357 del D.P.R. n. 207/2010 e tenuto conto che, dalla fine del periodo transitorio, anche le lavorazioni eseguite ai sensi del D.P.R. n. 34/2000 devono essere certificate riportando le nuove declaratorie regolamentari, la valutazione convenzionale è ammessa per le certificazioni

**Il Comunicato
dell'Autorità sul
criterio di
valutazione
convenzionale dei
CEL**

Capitolo IV

relative a lavori eseguiti sulla base di contratti i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati ai sensi del D.P.R. n. 34/2000, emesse entro la data del 04/12/2012, coincidente con la fine del periodo transitorio.

Considerato inoltre che, sino all'intervenuta introduzione del comma 14 bis sopra citato, alcuni certificati di esecuzione lavori, rilasciati per lavorazioni eseguite ai sensi del D.P.R. 34/2000, erano stati già riemessi secondo l'allegato B1 del nuovo Regolamento, nello stesso comunicato l'Autorità ha precisato che l'applicazione convenzionale può essere richiesta, ad istanza di parte, anche con riferimento alle lavorazioni riportate in certificati che siano stati riemessi da parte delle stazioni appaltanti secondo l'allegato B1 del D.P.R. n. 207/2010.

Per ragioni di omogeneità e par condicio l'Autorità ha precisato, inoltre, che il criterio convenzionale previsto dal comma 14-bis dell'art. 357 del D.P.R. n. 207/2010 può essere applicato anche ai certificati rilasciati da committenti non tenuti all'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici e del Regolamento, purché emesse entro la data del 04/12/2012 e che risultino riconducibili alla categoria OG11 come disciplinata dal D.P.R. 34/2000.

Con riferimento agli ulteriori profili di criticità determinati dall'applicazione delle nuove disposizioni in materia di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici, si segnala l'adozione da parte dell'Autorità del Comunicato n. 74 del 1 agosto 2012, recante i criteri da seguire nell'esercizio dell'attività di attestazione per la valutazione dei requisiti per la dimostrazione dell'idonea direzione tecnica delle imprese alla luce delle innovazioni introdotte dal D.P.R. n. 207/2010.

Il contenuto del predetto comunicato è stato oggetto di un preliminare confronto, in sede di audizione, con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con le associazioni di categoria rappresentative delle SOA e delle imprese, nonché con il Ministero delle Infrastrutture.

Nel comunicato risulta precisato che, a far data dall'8 giugno 2011, data di entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010, gli operatori economici che richiedono il conseguimento o il mantenimento della qualificazione in classifiche pari o superiori alla IV, devono dimostrare il possesso del

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

requisito di idonea direzione tecnica, in caso di rilascio di nuova attestazione, o il mantenimento del medesimo requisito, in caso di verifica triennale o di variazione minima che comporti la rivalutazione dell'idonea direzione tecnica, mediante presentazione di adeguato titolo di studio prescritto, posseduto dal proprio direttore tecnico, non risultando ammessa la deroga prevista dall'art. 26, comma 7, del D.P.R. n. 34/2000, che consentiva di conservare l'incarico di direttore tecnico a coloro che, pur non avendo il titolo prescritto, già svolgevano tale funzione alla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 34/2000.

Inoltre per le categorie OS2-A, OS2-B e OS25 sono state fornite indicazioni di dettaglio sulla modalità di verifica dei titoli di studio richiesti dalla normativa in vigore per l'espletamento del ruolo di direttore tecnico.

L'Autorità ha inoltre chiarito che le indicazioni fornite nel comunicato, interpretative della normativa in materia, si applicano ai contratti di attestazione (prima attestazione, rinnovi, verifiche triennali, variazioni che comportino la rivalutazione dell'idonea direzione tecnica) sottoscritti ai sensi del D.P.R. n. 207/2010 a far data dall'08/06/2011, con la specificazione che il riscontro da parte dell'Autorità di attestazioni rilasciate in regime del D.P.R. 207/2010 in difformità delle norme regolamentari in materia e delle indicazioni contenute nello stesso Comunicato avrebbe comportato i necessari e conseguenti provvedimenti dell'Autorità a carico delle SOA inadempienti.

Con il successivo comunicato n. 75 del 24 ottobre 2012 l'Autorità, avendo rilevato difficoltà interpretative da parte degli Organismi di Attestazione nell'applicazione delle nuove disposizioni relative alla valutazione dell'idonea direzione tecnica, al fine di evitare che le prospettate difficoltà potessero comportare aggravamenti economici a carico degli operatori economici, ha consentito alle imprese, che avevano ottenuto attestazioni rilasciate in difformità delle prescrizioni regolamentari, di evitare la decadenza delle medesime attestazioni, adeguando prontamente la propria struttura organizzativa in modo da garantire il rispetto dei requisiti e dei titoli di studio previsti dal Regolamento D.P.R. 207/2010 per i Direttori Tecnici.

**Il Comunicato
dell'Autorità sulla
decadenza delle
attestazioni**

Capitolo IV**4.1.1 Ulteriori problematiche interpretative connesse alle disposizioni del D.P.R. n. 207/2010 in tema di qualificazione delle imprese e relativi interventi dell’Autorità.**

La qualificazione nel caso di trasferimento di azienda o di ramo aziendale

L’art. 76 del D.P.R. n. 207/2010 ha regolamentato la materia della qualificazione SOA relativamente ad attestazioni ottenute sulla base di operazioni di trasferimento del complesso aziendale o di un suo ramo. Tale norma, prevede, al comma 9, che nei casi di fusione o altra operazione di trasferimento d’azienda o di un suo ramo il nuovo soggetto può avvalersi, per la qualificazione, dei requisiti posseduti dalle imprese che ad esso hanno dato origine, purché il contratto di affitto abbia durata non inferiore a tre anni. Il disposto del comma riporta sostanzialmente quanto già disciplinato dalla precedente normativa di cui al D.P.R. 34/2000 in materia di trasferimento di beni aziendali, aggiungendo solamente l’innovazione della dimensione temporale per i casi di affitto, che non possono essere inferiori ai tre anni. Al comma 10, poi, dispone che, in caso di cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, il soggetto richiedente l’attestazione deve presentare alla SOA una perizia giurata, redatta da un soggetto nominato dal tribunale competente per territorio, come documento probante in base al quale le SOA accertano quali requisiti speciali di cui all’articolo 79 del richiamato D.P.R. n. 207/2010 sono trasferiti al cessionario con l’atto di cessione. In questo modo la prerogativa di valutare la sussistenza del reale trasferimento dei requisiti risulta garantita da un soggetto terzo.

La circostanza che il legislatore abbia richiamato gli “affitti” in un comma separato rispetto al comma 10 (dove si citano soltanto le “cessioni” da assoggettare alla perizia giurata) ha portato alcuni operatori a ritenere esentate dall’obbligo di perizia le fattispecie di affitto d’azienda.

L’interpretazione dell’Autorità sui casi in cui è necessaria la perizia

L’Autorità si è pronunciata al riguardo in occasione della predisposizione del manuale denominato “Modalità di dimostrazione dei requisiti di cui agli articoli 78 e 79 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 6 agosto 2011), esprimendo l’avviso che, per ragioni di omogeneizzazione, sia necessaria la redazione della “perizia

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

giurata" anche nei casi di affitto d'azienda (*punto B - requisiti di ordine speciale*).

Le SOA e le imprese si sono prontamente uniformate alla interpretazione fornita dall'Autorità, ma nel corso del 2012 si è verificato che alcuni Tribunali non abbiano assolto alle richieste delle imprese di nominare un perito, in quanto a loro avviso non sussisteva uno specifico obbligo di Legge.

La questione è stata oggetto di monitoraggio da parte dell'Autorità attraverso acquisizione di elementi informativi presso le SOA. Queste hanno fornito i dati e gli esiti al riguardo nel settembre scorso, da cui risulta che l'inconveniente è ormai in fase di esaurimento, poiché quasi tutti i tribunali, hanno messo a regime le modalità di espletamento dell'innovativa procedura proposta dall'articolo 76, in linea con le indicazioni dell'Autorità. Si verifica ancora qualche caso isolato, come avvenuto ad esempio a Terni (risolto attraverso un intervento specifico presso il Tribunale interessato) e più recentemente a Reggio Emilia (richiesta Exim Group srl), in ragione dei quali l'Autorità ha inserito nel programma operativo per l'anno 2013 l'attivazione delle opportune iniziative e accordi presso il Ministero della Giustizia volte a garantire uniformità di comportamento dei Tribunali interessati.

L'indagine conoscitiva intrapresa presso le SOA, ha rivelato inoltre altri aspetti di criticità soprattutto sull'eterogeneità dei contenuti della perizia giurata. Alcune perizie, infatti, presentano una scarsa qualità, mentre altre contengono nozioni sovrabbondanti ai fini della qualificazione. Inoltre, alcune sono tarate sul "valore" aziendale, altre solo sui "requisiti", altre ancora su entrambi. Alcuni periti, poi, svolgono il proprio incarico valutando esclusivamente l'aspetto documentale, mentre altri effettuano anche l'accesso presso le strutture aziendali; in alcuni casi le perizie sono state redatte sulla scorta di mere autodichiarazioni del rappresentante legale dell'impresa, in altri i periti si rivolgono alle SOA stesse per avere indicazioni circa il contenuto delle perizie da redigere, per cui i dati riportati in perizia risultano equivalenti ai *report* di valutazione che predispongono le SOA, in altri ancora redigono la perizia ripercorrendo il

L'eterogeneità dei contenuti della perizia giurata

Capitolo IV

complesso dei requisiti previsti dal D.P.R. 207/2010, accertando pure le "idonee referenze bancarie dell'impresa" mediante accesso ai conti correnti bancari dell'azienda. È stato, tra l'altro, evidenziato dalle SOA che spesso le perizie non vengono legate all'atto di cessione o di affitto, che quasi sempre è precedente alla redazione della perizia giurata. Alla perizia, dunque, si ricorre solo per mero adempimento di Legge, pur rappresentando essa un documento propedeutico all'atto di cessione in quanto precipuamente finalizzata ad accertare la sussistenza delle condizioni per pervenire alla sottoscrizione dell'atto stesso. Infine, per quanto attiene ai costi sostenuti dalle imprese, si è rilevata una marcata eterogeneità delle parcelle corrisposte ai periti professionisti, in quanto il costo della perizia non è predeterminato con l'affidamento dell'incarico. L'importo medio varia dai 1.500/2.000 euro ai 2.500/5.000 euro con punte anche di 15.000 euro.

Il programma di intervento correttivo predisposto dall'Autorità

A fronte delle criticità emerse, l'Autorità ha predisposto un programma di intervento correttivo (da attuare nel corso dell'anno 2013) che si prefigge di:

- stabilire una griglia di parametri minimi che devono essere compresenti nelle perizie giurate per garantirne l'omogeneità (valutazione dell'avviamento, dell'attrezzatura, dei requisiti speciali ecc.);
- identificare meglio i requisiti che devono possedere i periti per espletare l'incarico loro conferito (tecnici, dottori commercialisti, ecc.);
- individuare le modalità di accertamento da parte dei periti dei parametri abilitativi al requisito della cessione o altro trasferimento di beni da parte dei soggetti che vi concorrono (documentale e per accesso diretto presso l'azienda);
- identificare gli elementi per predisporre un tariffario congruo a cui i Tribunali possono fare riferimento per individuare preventivamente il compenso che dovrà essere liquidato al perito nominato.

In merito alla possibilità di estendere i principi validi ai fini della qualificazione SOA per le ipotesi di cessione/affitto del complesso aziendale o di un suo ramo, ivi compresa la necessità di presentare la perizia giurata di stima del compendio aziendale, all'istituto del comodato di azienda, l'Autorità ha ritenuto tali ipotesi tassative e di stretta

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

interpretazione, per cui ne è consentita l'interpretazione estensiva, ma non quella analogica. Ciò in considerazione del fatto che le ipotesi di subentro nella fase di partecipazione alla gara e nella titolarità del contratto in fase esecutiva, rispettivamente previste dagli artt. 51 e 116 del D.Lgs. n. 163/2006, sono espressamente consentite solo al cessionario, all'affittuario ovvero al soggetto risultante dall'avvenuta trasformazione, fusione o scissione, senza citare il comodatario, ed integrano fattispecie derogatorie dei principi generali di non modificabilità del soggetto partecipante alla procedura di gara e del contraente individuato con procedure ad evidenza pubblica.

Di conseguenza le cessioni di azienda che consentono il subentro nella titolarità dei contratti di appalto in corso di esecuzione sono solo quelle espressamente previste dall'art. 2558 c.c., ossia l'acquisto dell'azienda e l'affitto dell'azienda, con possibilità di ricomprendere in queste ipotesi, attraverso lo strumento dell'interpretazione estensiva, anche le cessioni di ramo d'azienda e l'affitto di ramo d'azienda, come peraltro chiaramente esplicitato dal legislatore nell'art. 51 del D.Lgs. n. 163/2006, ma con assoluto divieto di estendere tali ipotesi, in via analogica, a fattispecie come il comodato di azienda.

Interpretando l'art. 76, comma 9, del D.P.R. n. 207/2010 in combinato disposto con gli artt. 51 e 116 del D.Lgs. n. 163/2006, l'Autorità ha ritenuto quindi, per ragioni di ordine logico-sistematico, di interpretare il silenzio del legislatore in ordine al comodato di azienda nel senso della volontà di non consentire all'impresa comodataria di azienda di attestarsi utilizzando i requisiti dell'azienda comodante in godimento.

Con il Comunicato alle SOA n. 73 del 16 maggio 2012, l'Autorità è intervenuta in merito a tale questione, affermando che la tassatività delle fattispecie delineate dall'art. 76, commi 9 e 10, del D.P.R. n. 207/2010 e la conseguente impossibilità di equiparare il comodato d'azienda all'affitto (per il quale è richiesta in aggiunta una durata minima di tre anni) impediscono all'impresa comodataria di avvalersi, ai fini della qualificazione SOA, dei requisiti dell'impresa comodante.

**Il Comunicato
dell'Autorità sul
comodato di
azienda**

Capitolo IV

Al fine di salvaguardare le sorti degli attestati nel frattempo rilasciati in forza di contratti di comodato d'azienda già stipulati, l'Autorità ha prospettato, come alternativa alla dichiarazione di decadenza da parte della SOA emittente, la possibilità per le imprese comodatrici, in accordo con le imprese comodanti, di procedere ad una modificazione del contratto di comodato ovvero ad una novazione oggettiva dello stesso con un titolo idoneo a conseguire comunque la titolarità dell'azienda e, quindi, il diritto al mantenimento dell'attestato.

4.1.2 L'art. 85 del D.P.R. n. 207/2010

L'art. 85 del D.P.R. n. 207/2010, invece, reca la disciplina della qualificazione per le imprese che hanno affidato lavorazioni in subappalto, introducendo elementi di profonda innovazione rispetto a quanto stabilito nella previgente normativa regolamentare di cui al D.P.R. n. 34/2000.

La possibilità riconosciuta all'impresa affidataria di utilizzare, per la propria qualificazione SOA, lavorazioni non effettivamente eseguite dalla stessa, in quanto subappaltate a terzi, costituisce un'eccezione alla regola che attribuisce la qualificazione in base all'effettiva esecuzione di lavori realizzati dall'impresa da qualificare ed ha una specifica natura premiale nei confronti dell'impresa affidataria, in relazione alle attività di coordinamento e di vigilanza svolte nei confronti dell'impresa subappaltatrice, nonché per le responsabilità assunte nei confronti della stazione appaltante in merito alla regolarità e al buon esito dei lavori realizzati in subappalto.

L'attuale testo dell'art. 85, comma 1, lett. b), solleva alcune problematiche di carattere interpretativo, in particolare per quanto attiene alla disciplina prevista nei punti 2) e 3) della citata lettera b), relativamente alla qualificazione dell'impresa affidataria derivante dall'utilizzo dei lavori di ciascuna delle categorie scorporabili subappaltate oltre il limite del 30%-40%. In particolare, in base alla formulazione letterale della norma, sorge il dubbio circa la possibilità per l'impresa affidataria di far valere - per la propria qualificazione nella categoria scorporata - la parte dei lavori da essa effettivamente realizzati in detta categoria, in quanto non subappaltati.

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

Rispetto a tale questione l'Autorità ha fornito una lettura della norma che, da un lato, aderisce alla regola della corrispondenza tra i lavori effettivamente realizzati dall'impresa affidataria e quelli da essa utilizzabili ai fini della propria qualificazione e, dall'altro lato, è conforme alla funzione premiale nella quale si traduce la possibilità riconosciuta all'impresa affidataria di utilizzare, per la propria qualificazione, i lavori da essa subappaltati.

Con il Comunicato alle SOA n. 77 del 19 dicembre 2012, infatti, l'Autorità ha adottato l'interpretazione secondo la quale, in caso di categorie scorporabili subappaltate singolarmente oltre la soglia prevista del 30% o 40%, le previsioni dell'art. 85, comma 1, lett. b) del D.P.R. n. 207/2010 si applicano soltanto alla quota di categoria scorporabile effettivamente subappaltata, lasciando intatta ai fini qualificatori la parte di lavoro realizzata dall'impresa direttamente.

4.2 Novità introdotte dall'art. 20, comma 1, lett. d) della Legge 4 aprile 2012, n. 35, in materia di graduazione delle sanzioni interdittive per gli operatori economici

Il casellario informatico, introdotto con il D.P.R. n. 34/2000, art. 27, è stato istituito dall'Autorità con determina n. 16/23 del 15/12/2001. Nel tempo si sono susseguite innumerevoli modifiche normative, specialmente per quanto riguarda le istruttorie relative alle segnalazioni, per la conseguente iscrizione delle annotazioni al casellario in capo agli Operatori economici per le fattispecie segnalate.

In particolare negli ultimi anni, sia le pronunce giurisprudenziali che l'art. 8, comma 12, del D.P.R. 207/2010, hanno fatto sì che l'attività di inserimento delle notizie avvenisse a seguito di istruttorie condotte secondo i principi del contraddittorio fra le parti, in applicazione delle norme sempre più cogenti della Legge n.241/1990 in materia di trasparenza amministrativa.

Nel corso del 2012 una importante innovazione è stata introdotta dall' art. 20 comma 1, lett. d) del decreto-legge n. 5 del 9 febbraio 2012, "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con Legge

Capitolo IV

n. 35/2012, che ha modificato il comma 1-ter dell'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 di cui all'art. 4, comma 2, lett. b) del D.L. n. 70/2011, convertito con Legge n. 106/2011. Per effetto del suddetto intervento normativo è stato attribuito all'Autorità - in caso di riscontrata falsità della dichiarazione o della documentazione presentata dagli Operatori economici sul possesso dei requisiti di carattere generale - il potere di graduare la sanzione interdittiva ivi prevista "fino ad un anno" invece di imporre la sanzione fissa di un anno indipendentemente da ogni valutazione discrezionale. Ciò, analogamente a quanto già stabilito dall'art. 48 del Codice nell'ambito della verifica del possesso dei requisiti di ordine speciale, consente all'Autorità di sospendere il concorrente dalla partecipazione alle procedure di affidamento per un periodo compreso tra uno e dodici mesi sulla base della gravità della violazione accertata. A differenza, però, di quanto disposto dall'art. 48 summenzionato, la norma *de qua* non prevede un minimo editale di interdizione dalle gare pubbliche, con la conseguenza che si è ritenuto possibile comminare la sanzione punitiva dell'esclusione anche per periodi di tempo inferiori ad un mese. Anche l'articolo 1, comma 5 del decreto-legge 2 marzo 2012 n. 16 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento", convertito in Legge con modificazioni, dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44, ha novellato l'articolo 38, in particolare il comma 2, dell'articolo 38 del Codice, in riferimento al comma 1, lett. g), specificando che costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle relative all'obbligo di pagamento di debiti per imposte e tasse certi, scaduti ed esigibili.

Da ultimo si evidenzia che nel corso del 2012, alla luce delle rilevanti modifiche normative introdotte e sopracitate, è stata deliberata dal Consiglio dell'Autorità la determinazione n. 1 del 16 maggio 2012 concernente "Indicazioni applicative sui requisiti di ordine generale per l'affidamento dei contratti pubblici" al fine di offrire indicazioni integrative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in merito ai requisiti di carattere generale rispetto alla determinazione n. 1 del 2010. Al riguardo, di maggiore rilevanza alcuni chiarimenti in merito

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

all'applicazione del nuovo Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D.Lgs. del 6/9/2011), con riferimento ai richiami previsti dall'articolo 38, comma 1, lett. b) del Codice nonché alla valutazione di sentenze di condanna di reati che incidono sulla moralità professionale e reati di partecipazione ad un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio (art. 38, comma 1, lett. c).

4.3 Anomalie riscontrate nello svolgimento dell'attività sanzionatoria ex art. 48 del Codice dei Contratti.

I procedimenti definiti dall'Autorità nel 2012 relativamente alle comunicazioni di esclusione dalle procedure di gara a seguito di verifica ex art. 48 del codice sono stati 163, di cui archiviati 65 e sanzionati 98 di cui 24 con annotazione.

È stato riscontrato il persistere di disfunzioni applicative, le quali sembrano imputarsi ad una eccessiva rigidità della norma rispetto alla varia casistica che può proporsi in gara. Con riferimento all'art 48 del codice che dispone l'incameramento della cauzione provvisoria quale automatica conseguenza del provvedimento di esclusione da parte delle stazioni appaltanti quando la prova del possesso dei requisiti di ordine speciale "non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione del concorrente dalla gara, alla escussione della relativa cauzione provvisoria ed alla segnalazione del fatto all'Autorità.." Sull'automatismo dell'incameramento della cauzione il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, con ordinanza n. 20 del 16 novembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48, ritenendo che " nella presente e ben nota fase di crisi economica", appare una disciplina "iniqua", perché permette un prelievo patrimoniale forzoso in danno delle imprese, volto a sanzionare "in via indifferenziata mancanze oggettivamente valutabili in modo diverso e proporzionale all'intrinseca gravità del fatto".

Da questo punto di vista, benché la norma sia stata dichiarata immune da profili di illegittimità costituzionale (cfr. Corte costituzionale ordinanza

Capitolo IV

Corte Costituzionale 13 luglio 2011, n. 211), l'automatico incameramento della cauzione al mero decorso del breve termine sancito dall'art. 48 rischia di generare un duplice effetto negativo: da un lato, la stessa amministrazione procedente può vedersi costretta a riesaminare la sanzione comminata ed a restituire la cauzione escussa; dall'altro, all'operatore economico resta, come unica e costosa alternativa, il ricorso in sede amministrativa, spesso preordinato al solo fine di vedersi restituita la cauzione versata e non alla riammissione alla procedura di gara.

Rispetto ad un utilizzo distorto della verifica ex art. 48, l'Autorità ritiene che l'escussione della cauzione debba avvenire soltanto a valle del procedimento sanzionatorio per evitare di arrecare danni all'impresa.

4.4 Procedimenti sanzionatori a carico delle SOA

Il nuovo Regolamento ha previsto all'art. 73 una serie di sanzioni amministrative (pecuniarie, provvisoriamente interdittive e definitivamente interdittive) nei confronti degli Organismi di Attestazione per irregolarità, illegittimità o illegalità commesse nel rilascio delle attestazioni, in attuazione di quanto disposto dall'art. 40, comma 4, lett. g), del Codice.

L'Autorità, nell'esercizio del suddetto potere sanzionatorio, ha avviato nell'anno 2012 n. 5 procedimenti sanzionatori nei confronti di alcune SOA, definendone n. 4 con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, alle quali, in alcuni casi, è stata aggiunta l'applicazione della sanzione della sospensione dell'autorizzazione a svolgere l'attività di attestazione.

Inoltre, ha istruito, nel corso del 2012, n. 110 procedimenti relativamente all'art. 40, comma 9-quater, del D. Lgs. 163/06, che ha previsto l'iscrizione nel casellario informatico delle imprese che, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, presentano falsa dichiarazione o falsa documentazione, a seguito dell'accertamento, ad opera dell'Autorità, della riferibilità all'impresa dei fatti contestati in termini di dolo o colpa grave.

*La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione***4.5 Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, commi 9 e 11 del Codice dei Contratti**

Ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 11, del D. Lgs. 163/06, l'Autorità ha il potere di sanzionare i soggetti che si rifiutano od omettono di fornire documenti, informazioni o chiarimenti vari senza giustificato motivo, ovvero producono documentazione non veritiera. A riguardo, nel 2012, sono stati istruiti 55 procedimenti, di cui 32 conclusi con provvedimento del Consiglio e 23 archiviati.

Relativamente alle mancate comunicazioni ex art. 74 co. 6 D.P.R. 207/10, le segnalazioni pervenute nel 2012 sono state complessivamente 26, di cui 12 concluse con provvedimento del Consiglio e 2 archiviate. Le annotazioni nel Casellario Informatico sono state n. 1402, di cui n. 1367 ai sensi dell'art. 87, comma 6 D.P.R. 207/2010 (variazione della direzione tecnica) e n. 35 ai sensi dell'art. 8 comma 5 D.P.R. 207/2010 (variazione dei requisiti generali).

4.5.1 Provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture.

Nel Casellario vengono inoltre inseriti, ai sensi dell'art. 8 comma 2 lett. cc) del D.P.R. 207/10, i provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture a seguito dell'adozione, da parte degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle AA.SS.LL., di provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale conseguenti alle ipotesi di: a) impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; b) gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nel corso del 2012 sono state inserite nel Casellario 963 annotazioni, delle quali 142 relative a notifiche di provvedimenti adottati nel 2011, 492 relative ad imprese operanti nel settore dei lavori (24 in possesso di attestazione SOA) e 329 relative a imprese operanti nel settore servizi e forniture.

*Capitolo IV***4.6 Casellario informatico e attività sanzionatoria***Settore lavori*

Premesso che nel corso del 2012 per lavori superiori ai 40.000 euro sono stati rilasciati dall'Autorità 37.443 CIG, le segnalazioni pervenute sono state complessivamente n. 1065 di cui n. 495 per falsa dichiarazione.

Di queste ultime ne sono state lavorate n. 198 ed inserite nel casellario informatico n. 53 annotazioni che hanno interdetto per un tempo massimo pari ad un anno gli Operatori economici oggetto di segnalazione all'Autorità. L'inserimento di tali annotazioni è avvenuto ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera s) del D.P.R. 207/2010 ed è stato conseguente alle decisioni del Consiglio dell'Autorità a conclusione del procedimento in contraddittorio. Relativamente alle annotazioni come notizia utile per il Casellario informatico Lavori sono state inserite n. 406 annotazioni ai sensi dell'art. 8, comma 2 del D.P.R. n. 207/2010 per le quali è stato svolto il contraddittorio in applicazione dell'art.8, comma 12, del D.P.R. n. 207/2010.

Le 53 annotazioni per falsa dichiarazione hanno riguardato, in misura prevalente e pressoché identica, la carenza dei requisiti della lett. c) e lett. i) dell'art. 38 del Codice, mentre tra le 406 iscrizioni di notizie utili, rilevante è il numero di segnalazioni delle stazioni appaltanti per risoluzioni contrattuali (circa 250) conseguenti ad episodi di ritardi od inadempimenti durante la esecuzione del contratto. Altre annotazioni hanno riguardato le informative prefettizie tipiche, emesse ai sensi dell'ex art. 10, comma 7, del D.P.R. n. 252/98, così come sostituito dagli artt. 91 e 94, del D.Lgs. 6/2011 n. 159. Viene confermato il *trend* di segnalazioni relative alle irregolarità contributive in materia di previdenza ed assistenza (lett. i) dell'art. 38), per mancanza del requisito di cui alla lett. c dell'art. 38 del Codice, per collegamento sostanziale (lett. m-quater dell'art. 38). Si evidenzia, altresì, un incremento delle segnalazioni relative a contraffazione di documenti rilasciati dagli Operatori economici.

Nello svolgimento dell'attività istruttoria si è notato, infine, che le segnalazione delle stazioni appaltanti non sempre sono effettuate in modo

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

esauriente, circostanza quest'ultima che provoca una dilatazione dell'attività di accertamento amministrativo.

Settore servizi e forniture

Le segnalazioni pervenute nell'anno 2012 per il settore servizi e forniture sono state in totale 590 (di cui 450 per false dichiarazioni e n. 140 per notizie utili).

Le annotazioni comportanti fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti sono state in totale 185, di cui n. 48 per forniture e n. 131 per servizi.

Anche in questo caso le annotazioni più ricorrenti hanno riguardato la mancata comprova dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38, comma 1, lett. c) e lett. i), ovvero non aver dichiarato, da parte dell'Operatore economico, le pronunce di condanna o l'aver commesso violazioni gravi, definitivamente accertate alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali. È da aggiungere che, a seguito dell'introduzione da parte del decreto sviluppo (D.L. 70/2011) della valutazione dell'elemento soggettivo da parte dell'Autorità (art. 38, comma 1 ter), numerose sono le archiviazioni delle segnalazioni per falsa dichiarazione a seguito del riconoscimento, da parte dell'Autorità, che le dichiarazioni sono state rese senza dolo o colpa grave, in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti da parte del dichiarante.

4.7 Banca dati Certificati di Esecuzione Lavori (CEL)

Come previsto dalla disposizione di cui all'art. 83, co. 4 e 5, del D.P.R. n. 207/2010 i certificati di esecuzione dei lavori, redatti in conformità allo schema in allegato B) e contenenti l'espressa dichiarazione dei committenti in merito alla esecuzione regolare e con buon esito dei lavori, sono trasmessi a cura delle stazioni appaltanti all'Osservatorio dell'Autorità affinché le Società organismo di attestazione ne acquisiscano conoscenza e possano procedere, all'esito delle verifiche, all'attestazione dell'esistenza, tra gli altri, dei requisiti tecnico organizzativi, ai sensi dell'art. 40, co. 3, lett. b) del D.Lgs. n. 163/2006.

Capitolo IV

Quanto alle modalità operative l'Autorità ha stabilito, in primo luogo, gli adempimenti necessari all'utilizzazione, da parte delle stazioni appaltanti, della procedura informatica all'uopo predisposta (cfr. Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006) e, in secondo luogo, ha fornito indicazioni sia alle stazioni appaltanti, affinché effettuino controlli periodici sul Casellario ai fini della permanenza in capo all'impresa appaltatrice dei requisiti di qualificazione inizialmente richiesti, sia alle SOA (cfr. Determinazione n. 6 del 27 luglio 2010). Queste ultime, in particolare, sono onerate di invitare le stazioni appaltanti a confermare la veridicità dei CEL rilasciati in data anteriore all'11 luglio 2006 e non inseriti nel Casellario informatico, pena l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 6, co. 11 del Codice; analogamente, per i CEL successivi alla data indicata, gli organismi di attestazione sono tenuti a segnalare all'Autorità il mancato inserimento nel casellario degli stessi, dando luogo alla fase sollecitatoria ed eventualmente a quella sanzionatoria.

La normativa primaria stabilisce, infatti, che le SOA acquisiscano unicamente dall'Osservatorio i certificati di esecuzione lavori (art. 40, co. 3, lett. b), che d'altro canto non risultano utilizzabili fino al loro inserimento nel Casellario informatico (art. 83, co. 7, del D.P.R. n. 207/2010).

Nel corso dell'anno 2012 è stato adottato sull'argomento un ulteriore atto, il Comunicato del Presidente del 23 maggio 2012, mediante il quale l'Autorità ha comunicato che a decorrere dalla medesima data il sistema per l'emissione dei certificati di esecuzione lavori è stata completata con la nuova funzionalità di rilascio relativa alla fattispecie dell'affidamento al Contraente Generale, rinviando quanto agli aspetti pratici alle istruzioni riportate nel Manuale utente pubblicato sul portale internet ma precisando due importanti aspetti.

Innanzitutto, è stata chiarita la circostanza per cui l'utilizzo dei certificati in esame è finalizzato esclusivamente a consentire ai soggetti di ottenere la qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici e non la qualificazione a Contraente generale; infine, è stata fornita l'indicazione secondo la quale deve essere emesso un unico CEL per l'intero procedimento, da aggiornare in coincidenza con i vari stati di avanzamento.

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

Un ulteriore atto che ha riguardato anche i CEL, oltre che i certificati attestanti l'avvenuta esecuzione di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, è rappresentato dalla fondamentale Deliberazione n. 111 del 22 dicembre 2012, mediante la quale l'Autorità ha dato attuazione alla disposizione di cui all'art. 6-bis del Codice riguardante, come ampiamente illustrato nella parte relativa della presente Relazione, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP).

Nell'atto richiamato viene istituito, infatti, il nuovo sistema di verifica dei requisiti attraverso la Banca dati denominato AVCPASS, attraverso il quale sono resi disponibili, dopo l'acquisizione, i certificati di esecuzione lavori e quelli corrispondenti per servizi e forniture utili per la comprovazione dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario (cfr. art. 6, co. 3, lett. b) della Delibera).

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2012, l'Autorità ha svolto la propria attività di vigilanza sugli appalti di Lavori Servizi e Forniture mantenendo l'articolazione secondo due aree di competenza: a) area istruttoria indirizzata alla verifica della corretta applicazione della Legge nei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture mediante l'esame di numerosi esposti e segnalazioni provenienti da cittadini ed imprese; b) area ispettiva indirizzata allo svolgimento di ispezioni su tutto il territorio nazionale, secondo un apposito piano annuale, con riferimento a settori e/o interventi caratterizzati da rilevanti criticità.

La vigilanza è stata attuata anche con attivazione di indagini specifiche su talune patologie ed in particolare sul fenomeno dei ritardati pagamenti nel settore dei dispositivi medici mediante ispezioni su quattordici aziende sanitarie e aziende ospedaliere.

Tuttavia, hanno avuto rilievo anche segnalazioni o esposti motivati, su istanza di parte, di particolare rilevanza con presunte anomalie in sede di gara, oltre casi attinenti la fase esecutiva.

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dell'attività espletata orientata anche ad analizzare le patologie del mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

5.1 Le patologie del mercato dei contratti pubblici

L'attenzione è stata orientata nella individuazione delle patologie del mercato e nella verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei Contratti pubblici con riguardo anche al principio di efficienza che si traduce per le amministrazioni appaltanti nell'obbligo di ispirare la propria attività contrattuale al criterio dell'utilizzazione ottimale delle risorse finanziarie e umane disponibili per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Nella prospettiva di delineare in maniera più approfondita

Capitolo V

alcune patologie del mercato di costruzione di alcune opere infrastrutturali strategiche, l'attenzione è stata rivolta, attraverso l'analisi dei dati - estrapolati dalla Banca dati dell'Autorità - verso alcuni aspetti del funzionamento del mercato dei lavori, come gli scostamenti tra tempi contrattuali e tempi di realizzazione ed il formarsi di procedimenti contenziosi.

Si rappresenta di seguito l'esame di alcuni casi caratterizzati dalle patologie sopra richiamate.

a) Le patologie nei lavori di costruzione delle grandi opere**a.1) Nuova linea metropolitana Metro 4 di Milano**

La linea M4 è una metropolitana leggera, ad automatismo integrale o *driverless*, sviluppata interamente in sotterraneo da Lorenteggio (zona sud di Milano) a Linate (a nord, in adiacenza dell'aeroporto di Linate); lo sviluppo dell'intera linea, è di circa 15,2 km con 21 stazioni. Nel punto di contatto delle due tratte, Sforza-Policlinico, S.Babila, si trovano gli snodi di altre importanti vie di trasporto ferroviario e metropolitano esistenti a Milano, compresa una linea di collegamento diretto all'area di EXPO 2015. Il valore complessivo dell'opera posta in gara è di € 1.698.709.532,00 compresa la progettazione di € 9.900.000,00.

La maggiore criticità rilevata ha riguardato il ritardo dell'obbligo spettante al socio aggiudicatario di consegnare all'Amministrazione il contratto di finanziamento, a seguito del quale potrà essere costituita la società mista Pubblico-Privato deputata alla costruzione e gestione dell'opera, attesa la stringente necessità di eseguire i lavori in tempo utile per l'EXPO 2015.

Al fine di contenere le disfunzioni prodottesi dopo l'aggiudicazione, l'Amministrazione comunale di Milano ha concordato con l'aggiudicatario il differimento della conclusione del *closing* finanziario entro il termine del maggio 2013, termine ritenuto idoneo a salvaguardare il raggiungimento del rilevante obiettivo EXPO2015 d'importanza nazionale. L'Autorità ha invitato l'Amministrazione comunale a curare, con la massima puntualità, il rispetto degli impegni assunti con il nuovo termine convenuto.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

a.2) Realizzazione dell'intervento, da attuarsi nella Regione Sardegna, per l'ammodernamento delle statale SS 131 "Carlo Felice" del tronco compreso tra il km 23+885 e km 32+412 e del tronco compreso tra il Km. 32+301 e il Km. 41+000.

I due interventi sono stati sottoposti ad accertamento ispettivo in relazione alle criticità riguardanti l'aumento considerevole dell'importo contrattuale, sia nella fase progettuale che in quella di esecuzione, il rispetto del cronoprogramma dei lavori e la presenza di rilevante contenzioso. Il progetto complessivo, nel quale sono compresi i due interventi, consiste nella realizzazione di tre lotti di lavori di ammodernamento ed adeguamento del tracciato esistente della S.S. Carlo Felice Cagliari - Porto Torres tra il km 23+885 e km 32+412 (I lotto) tra il km 32+412 e km 41+000 (II lotto) e tra il km 41+000 e km 47+000 (III lotto) per uno sviluppo totale di 23 km, e per un importo complessivo di € 133,340 mln. Si tratta dunque di una tratta omogenea rientrante negli itinerari della Legge obiettivo n. 443 del 21.12.2003 la cui realizzazione è inserita nel Programma Straordinario ANAS 2003. Il finanziamento è stato attribuito dal CIPE con delibera del 29.09.2004 per un contributo complessivo pluriennale pari a € 11.353 mln per 15 anni.

Ambedue gli appalti sono stati affidati mediante l'istituto dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori.

Per il tronco tra il km 23+885 e km 32+412, di importo contrattuale pari a € 17.151.522,37, si è rilevato che il procedimento complessivo - dalla gara del 2004 fino all'attualità - si è sviluppato con forti ritardi e con una percentuale di realizzazione dei lavori (25% circa) troppo bassa rispetto al residuale tempo per l'ultimazione dei lavori che risulta inferiore all'anno.

A seguito delle variazioni/integrazioni al progetto definitivo, posto a base di gara, è risultato un incremento contrattuale del 43,58 % - mediante l'impiego dei ribassi d'asta fino all'occorrenza di € 31.100.000,00 del finanziamento della Delibera CIPE 43/2004. Sono state redatte ed approvate tre perizie di variante e pertanto l'importo contrattuale ha subito un aumento complessivo del 62,3%.

Tronco tra il km
23+885 e km 32+412

Capitolo V

Con riferimento al primo tronco è stato concluso un accordo bonario, ai sensi dell'art. 240 del Codice, pari a € 5.210.370,85, per opere eseguite al 14.10.2011. La voce più rilevante accordata è rappresentata dalla ridotta produttività di cantiere connessa alle problematiche espropriative, per impossibilità di accedere alle aree oggetto di esproprio.

L'Autorità, nel presupposto di prestazione oggettivamente possibile, ha fatto presente che l'amministrazione avrebbe dovuto esigere dall'appaltatore l'impegno di diligenza e cooperazione necessario per la realizzazione e conclusione dell'opera.

Tronco tra il km
32+412 e Km 41+000

Per il tronco tra il km 32+412 e km 41+000, di importo complessivo per lavori pari a € 29.487.385,29, il procedimento globale - dalla gara del 2004 fino all'attualità - si è sviluppato con aumento contrattuale rideterminato, a seguito della redazione del progetto esecutivo e delle varianti, in € 41.651.363,9 e con notevole contenzioso, percentualmente rilevante rispetto all'entità dei lavori realizzati. È stato infatti definito un Atto transattivo per un importo riconosciuto di € 13.650.000,00 ed è in corso la definizione di un ulteriore accordo bonario ai sensi dell'art. 240 del Codice.

I lavori in stato di esecuzione avanzato non potranno comunque essere conclusi completamente entro i tempi previsti dal contratto.

Alla luce della ricostruzione sintetica dei procedimenti esaminati in sede ispettiva sono state confermate le criticità rilevate dall'Autorità circa *l'aumento significativo dei costi per variazioni* rispetto alle previsioni contenute nel progetto di gara, *il ritardo nell'esecuzione* per ridotta produttività nei cantieri e rischio di non concludere i lavori nei tempi stabiliti, nonché il ragguardevole *contenzioso* riconosciuto (€ 5.210.370,85 per il I tronco e € 13.650.000,00 per il II tronco) rispetto a quanto effettivamente eseguito.

Pertanto, oltre ad emergere un costo maggiore delle opere, anche per la presenza di contenzioso, si sono potuti rilevare gli effetti negativi conseguenti al ritardo che deriva nella realizzazione dei lavori.

Si è rilevato un uso non coerente dell'istituto del contenzioso da parte dell'impresa al solo fine di correggere la formulazione dell'offerte non pienamente ponderate in sede di appalto, o per recuperare parte del ribasso

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

offerto, o, infine, per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera.

Frequentemente l'Autorità ha avuto modo di osservare come il contenzioso aumenti notevolmente i costi ed influisca sui tempi di esecuzione del contratto anche, in media, di un ulteriore 11%.

Conseguentemente l'Autorità ha ritenuto di rappresentare all'ANAS le criticità rilevate con l'ottica che venga assicurato il completamento delle opere nel rispetto del cronoprogramma definitivo approvato, anche al fine di evitare un danno per la collettività con l'intralcio al regolare svolgimento di trasporti e collegamenti ed eventuali conseguenti maggiori costi. L'Autorità ha inoltre evidenziato la necessità per l'amministrazione di provvedere, in ogni caso, al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie.

a.3) Lavori di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19 - I Lotto

La strada SS 640 collega la parte sud occidentale dell'isola all'autostrada A19. L'intero intervento di riqualificazione della strada è previsto in due lotti e l'appalto oggetto di indagine riguarda il I° lotto ricadente nel territorio della provincia di Agrigento ed è eseguito utilizzando l'istituto del *general contractor*.

Le opere in appalto sono costituite da tre gallerie artificiali e otto svincoli e da ventuno viadotti, mentre tra la viabilità secondaria e gli svincoli è prevista la costruzione di cinque nuovi viadotti e l'adeguamento di uno esistente. Lo sviluppo totale dei viadotti è di circa 6 km.

I preliminari approfondimenti effettuati hanno evidenziato alcuni elementi di criticità riguardanti: a) la protrazione dei tempi di progettazione esecutiva e di esecuzione; b) l'aumento dei costi dei lavori; c) varianti e contenziosi che hanno indotto l'Autorità ad un approfondimento ispettivo, tutt'ora in corso.

A seguito della definizione dell'istruttoria, tutt'ora in corso, l'Autorità rappresenterà alla stazione appaltante le criticità rilevate affinché vengano

Capitolo V

attivate le doverose azioni per evitare il loro ripetersi e per attivare una celere conclusione delle opere.

a.4) Stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla Legge 21/12/2001 n. 443 - Scheda n. 83 Grandi Stazioni.

L'appalto in questione rientra nel 'Programma Grandi Stazioni', che è stato inserito, con delibera CIPE n. 121 del 21/12/2001, tra gli interventi relativi alle Infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, con relativo finanziamento pari a 261 Mln di Euro.

Il 'Programma' di grandi stazioni è stato articolato in 'macro' lotti, da affidare mediante il sistema dell'appalto integrato, con il criterio dell'offerta a prezzi unitari.

Grandi Stazioni
Lotto 'Centro'

Riguardo al Lotto 'Centro', avente ad oggetto l'*"Adeguamento funzionale e infrastrutture complementari alle stazioni di Bologna Centrale, Firenze S.M.N."*, il bando di gara è stato pubblicato il 02/08/2005, l'aggiudicazione è intervenuta in data 21/12/2006 (per l'importo di €50.593.709,26), il contratto è stato stipulato il 23/02/2007 e l'effettivo inizio dei lavori è avvenuto in data 21/09/2009. L'ultimazione degli stessi, secondo le disposizioni contrattuali (1.124 giorni, decorrenti dal verbale di consegna delle attività di progettazione esecutiva, redatto il 26/04/2007), sarebbe dovuta intervenire entro il maggio 2010.

L'accertamento ispettivo svolto ha consentito di rilevare che l'avanzamento dei lavori eseguiti e liquidati, a tutto agosto 2012, risulta pari al 28% del totale (circa 12,08 Mln di Euro), che le opere previste per la stazione di Firenze S.M.N. potranno - con molta difficoltà - essere concluse, come previsto, entro la fine del corrente anno, mentre per stazione di Bologna Centrale le opere interne potranno essere concluse non prima di settembre 2013 e le opere esterne - se l'iter autorizzativo si dovesse compiere nel più breve tempo possibile - vedranno il loro termine non prima del 2015.

Per quanto riguarda la tempistica di esecuzione, si deve quindi prendere atto che lo scopo di *"favorire il contenimento dei tempi"*, costituente uno degli obiettivi della Legge 443/2001, non è stato raggiunto, dato che a distanza di undici anni dall'avvio della procedura si registra circa il 30% di

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

avanzamento dei lavori. Deve tuttavia aggiungersi che la tipologia dell'intervento, sia nella sua originaria configurazione (opere interne ed esterne di 13 Stazioni dislocate in tutta Italia, a loro volta articolate in decine di sub-interventi o WBS), sia per il Lotto 'Centro' esaminato (con un estremo frazionamento delle lavorazioni, come testimoniano i 73 verbali di 'consegna parziale' a tutt'oggi redatti) non si prestava al migliore utilizzo dei principali istituti introdotti dalla L. 443/2001 (affidamento a *general contractor* e contingentamento dei tempi connessi al rilascio delle varie autorizzazioni, permessi, ecc.).

Le criticità emerse riguardano quindi il notevole ritardo rispetto alla tempistica di esecuzione prevista, l'incremento dei costi (allo stato non ancora definibile, in quanto la perizia di variante relativa alle opere esterne della stazione di Bologna non è ancora stata formalmente redatta) ed il contenzioso (che non è stato ancora affrontato compiutamente) con il soggetto aggiudicatario.

Lo stesso rapporto fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario esprime un notevole grado di criticità, essendo intervenute già diverse formali diffide ad adempiere, rivolte da Grandi Stazioni S.p.A. all'A.T.I..

Riguardo al Lotto 'Nord Ovest', avente ad oggetto l'"*Adeguamento funzionale degli edifici di stazione e opere infrastrutturali complementari: Genova Porta Principe e Genova Brignole; Opere infrastrutturali complementari agli edifici stazione: Torino Porta Nuova e Milano Centrale*", il bando di gara è stato pubblicato il 02/08/2005, l'aggiudicazione è intervenuta in data 21/12/2006 (per l'importo di € 45.419.705,86), il contratto è stato stipulato il 22/02/2007 e l'effettivo inizio dei lavori è avvenuto in data 10/09/2009 (dopo alcune consegne parziali urgenti disposte negli ultimi mesi del 2008). L'ultimazione degli stessi, secondo le disposizioni contrattuali (915 giorni, decorrenti dal verbale di consegna delle attività di progettazione esecutiva, redatto il 26/04/2007), sarebbe dovuta intervenire entro la fine di ottobre 2009. L'accertamento ispettivo svolto ha consentito di rilevare che l'avanzamento dei lavori eseguiti e liquidati, a tutto agosto 2012, risulta pari al 30% del totale (circa 18 Mln di Euro).

Le criticità emerse riguardano, quindi, il notevole ritardo rispetto alla

Grandi Stazioni
Lotto 'Nord Ovest'

Capitolo V

tempistica di esecuzione prevista, l'incremento dei costi (allo stato superiore al 36%, anche se in parte legato alla richiesta di eseguire opere integrative), il contenzioso con soggetti terzi (che ha reso lungamente indisponibili alcune aree), ed infine le vicende soggettive dell'aggiudicatario.

Lo stesso rapporto fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario esprime un notevole grado di criticità, poiché le difficoltà economico-finanziarie dello stesso, poi aggravate dal coinvolgimento dei suoi vertici aziendali in vicende giudiziarie e infine recentemente approdate al recesso contrattuale, hanno - di fatto - fortemente influenzato per un notevole lasso di tempo l'andamento dell'appalto (giunto fino allo "stallo totale"), scaricando quindi anche su Grandi Stazioni S.p.A. le conseguenze di problematiche che avrebbero dovuto restare estranee al soggetto pubblico preposto alla gestione dell'intervento programmato.

a.5) Potenziamento infrastrutturale Voltri - Brignole all'interno del nodo ferroviario di Genova.

L'intervento costituisce parte integrante dell'asse ferroviario Ventimiglia-Genova- Novara-Milano (Sempione), incluso tra i sistemi ferroviari del corridoio plurimodale Tirrenico - Nord Europa, che rientra nel primo programma delle infrastrutture strategiche approvato con delibera CIPE n. 121, in data 21 Dicembre 2001 ai sensi dell'art.1 della L. 443/2001, ("Legge Obiettivo"). Al fine di potenziare il traffico passeggeri a lunga percorrenza e merci l'intervento prevede la realizzazione del collegamento fra il porto di Genova Voltri, la direttrice costiera Italia-Francia e le direttrici nord/est; l'intervento prevede, altresì, di potenziare il traffico metropolitano-regionale della direttrice Genova Voltri-Genova Brignole e di dedicare inoltre al traffico metropolitano-regionale la linea dei Giovi.

L'appalto trova articolazione in quattro lotti costruttivi che prevedono la realizzazione degli interventi relativi alle opere civili ed alle specialistiche ferroviarie dell'intero collegamento tra le stazioni di Genova- Voltri e di Genova-Brignole. I lavori sono stati affidati nel 2009 per l'importo netto di € 272.871.948,08, e la consegna dei lavori è stata formalizzata il 30/01/2010

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

con scadenza del 27/09/2012. Allo stato risulta pendente un contenzioso con il Consorzio Appaltatore, a seguito di riserve espletate per lavori eseguiti al 30 giugno 2012, per un importo complessivo di € 271.010.339,41, a fronte dell'importo contrattuale pari a € 281.218.540,51, definito con il primo atto integrativo modificativo. Alla fine del 2012 risultano emessi stati di avanzamento lavori corrispondenti al 4,2% dell'importo contrattuale a fronte di un previsto avanzamento lavori di circa il 33%. Il rallentamento nei lavori, come rappresentato dalla committenza, è dipeso da svariate criticità connesse con l'acquisizione delle aree di cantiere, con l'avvio delle cantierizzazioni, nel ritrovamento imprevisto di manufatti contenenti amianto in edifici da demolire e nella predisposizione delle opere di imbocco delle nuove gallerie, nella difficoltà operativa nelle lavorazioni di scavo delle gallerie dovuta alla complessa urbanizzazione in cui è inserito il progetto, nei rallentamenti delle fasi di scavo e consolidamento delle gallerie indotti dalla alternanza delle caratteristiche dei terreni interessati che, sebbene previsti progettualmente, hanno comportato un riadeguamento delle fasi e delle modalità realizzative. Una ulteriore problematica affrontata nell'esecuzione deriva dai condizionamenti ai turni di lavoro ed al ciclo produttivo dello scavo delle gallerie dovuti ai limiti imposti dal Comune di Genova per il rumore e le vibrazioni prodotte.

In tale contesto si intravede una notevole dilazione dei tempi di ultimazione dell'intera opera che potrebbe vanificare gli obiettivi di sviluppo territoriale previsti con la costruzione dell'opera stessa.

Per quanto riguarda il contenzioso, qualora dovessero ritenersi accolte tutte le riserve espletate dall'appaltatore, ovvero parte di esse, si avrebbe un notevole aumento del costo dell'intervento. A detto intervento va aggiunto anche il costo delle varianti in corso di redazione, il cui valore ad oggi non è stato definito.

L'Autorità proseguirà nell'accertamento istruttorio al fine di verificare se vi è stata la risoluzione delle criticità rilevate.

Capitolo V**a.6) Collegamento autostradale Dalmine Como Varese - Valico del Gaggiolo ed opere connesse. (1° lotto tangenziali di Como e Varese; tratta A8- A9 del collegamento autostradale)**

A seguito dell'elaborazione dei dati dell'Autorità sono state programmate le indagini sull'appalto con l'obiettivo di acquisire documenti ed informazioni con riguardo all'aumento significativo dei costi.

**Affidamento
a Contraente
Generale**

L'appalto avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'intervento autostradale in questione è stato affidato al contraente generale, ai sensi dell'art. 176 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. - mediante procedura ristretta di cui all'art. 177 - sulla base di un Progetto preliminare e allegate prescrizioni contenute nella Delibera di approvazione CIPE n. 77/2006. L'opera in questione rappresenta una parte (tratte A8-A9 e 1° lotto tangenziali CO1 - VA1) dell'intero Sistema Viabilistico Pedemontano che si compone di un asse autostradale di 67 km suddiviso in 5 tratte, le tangenziali di Como e di Varese per 20 km ed un sistema di "opere connesse" e "opere di viabilità locale", per uno sviluppo complessivo di circa 70 km.

La concessione di costruzione ed esercizio della autostrada è stata affidata dall'ANAS alla società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., con convenzione in data 29 maggio 1990.

L'autostrada Pedemontana Lombarda è inserita nel I programma delle infrastrutture strategiche di cui alla Legge 21 Dicembre 2001 n. 443. In data 19 febbraio 2007, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 comma 979 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) è stata costituita tra ANAS S.p.A. ed Infrastrutture Lombarde, la Società Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (CAL), alla quale sono state trasferite le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti ad ANAS Spa per la realizzazione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda.

Il fabbisogno dell'iniziativa nel periodo di costruzione è finanziato per 3.183 milioni di euro da linee di credito a lungo termine, per 536 milioni di euro da capitale di rischio (di cui 22 milioni di euro versati al 31.12.2008 come da Bilancio approvato) e per 1.245 milioni di euro da contributo pubblico.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Tale disponibilità totale, è limitata nel valore pari al 35,74% ai sensi di quanto riportato al punto 12.3, del Piano Economico Finanziario allegato alla Convenzione Unica, mentre tra le condizioni d'appalto era previsto l'onere del prefinanziamento da parte del Contraente Generale per un importo non inferiore a € 390.620.905,82 (50% del prezzo a base di gara).

In data 26/08/2008 è stato stipulato il contratto, per un importo a corpo pari a € 629.664.723,77, per l'affidamento a contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione con ogni mezzo del 1° lotto della tangenziale di Como, del 1° lotto della tangenziale di Varese e della tratta A8 - A9 tra Autostrade Pedemontana Lombarda S.p.a e Pedelombarda S.c.p.a..

Conseguentemente all'approvazione del progetto definitivo, il concedente APL, in data 4 febbraio 2010, procede alla stipula del 1° Atto Aggiuntivo per l'importo di € 853.015.318,54. In data 31 ottobre 2012 viene stipulato il 2° Atto aggiuntivo di importo pari a € 901.568.819,50.

Atto aggiuntivo

Con le nuove condizioni stabilite con l'Atto aggiuntivo n. 2 si è determinata una riduzione degli oneri spettanti al G.C. pari a € 22.000.000,00, calcolati quali oneri finanziari conseguenti a quanto stabilito sul prefinanziamento. Pertanto gli oneri del concessionario restano stabiliti in € 37.132.910,39.

Nelle conclusioni delle risultanze istruttorie, sono stati evidenziati oltre all'aumento significativo dei costi, soprattutto palesi problemi di finanziabilità sottesi alla completa e tempestiva attuazione degli interventi.

L'avanzamento dei lavori è pari al 58,63% nella Tratta A, 31,61% nella Tratta CO1 e 34,40% per la Tratta VA1 per un totale del 45,52% , mentre l'importo delle riserve al 32° Sal ammontano ad € 35.948.767,93.

L'istruttoria ha evidenziato che non era stata opportunamente definita una coerente analisi dei rischi associati e una adeguata valutazione preventiva delle risorse occorrenti e disponibili per la realizzazione e gestione delle opere in attuazione dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei contratti. È evidente che le carenze finanziarie a carico del concedente APL accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi coerenti con i principi richiamati e congruenti con il programma generale attivato.

Capitolo V

Lo scostamento di alcune prescrizioni contenute negli atti di gara e quelle contenute in contratto non appare in linea con il principio di immodificabilità dell'offerta e l'invarianza delle condizioni negoziali stabilite in sede di bando.

La previsione della sospensione dei lavori in assenza di disponibilità finanziaria del concedente non solo è a scapito dell'interesse pubblico ma non consentita, tenuto, peraltro, anche conto della favorevole ricontrattazione in capo al G.C. dell'entità del prefinanziamento da erogare, oggetto di offerta in sede di gara.

**I ritardi nella
presentazione dei
progetti esecutivi**

In conclusione, l'istruttoria sulla maggior parte delle opere esaminate ha evidenziato i ritardi che si sono generati principalmente nella presentazione dei progetti esecutivi, da parte del *general contractor* ovvero dell'affidatario dell'appalto integrato, con conseguente differimento dei termini di conclusione dei lavori e notevoli incrementi dei costi a seguito delle variazioni/integrazioni al progetto definitivo.

Emerge, con evidenza, la necessità di inserire negli elaborati posti a base di gara opportune clausole che eliminino la possibilità di compensare i ritardi nella presentazione dei progetti esecutivi con i tempi di esecuzione dei lavori, con il conseguente annullamento della relativa penale. Tale circostanza deve essere anche sottratta a un'eventuale sorta di patteggiamento all'atto della stipulazione del successivo Atto Aggiuntivo, imponendo così il rispetto dei tempi contrattuali inseriti negli elaborati di gara.

In alcuni altri casi sono emerse una serie di difficoltà nella gestione dell'esecuzione da parte dell'affidatario, che hanno indotto un eccessivo rallentamento dei lavori determinato dalla complessità dell'opera da realizzarsi e dalle condizioni di esecuzione in aree altamente urbanizzate.

In tale circostanza non si è concretizzata una attenta valutazione delle condizioni preesistenti, ostacolanti il regolare svolgimento dei lavori.

Si è intravista una notevole dilazione dei tempi di ultimazione delle opere che inficia, in tal modo, ogni obiettivo di sviluppo territoriale previsto con la costruzione delle opere stesse.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Un ulteriore elemento problematico è rappresentato dalla presunta criticità della situazione economica di alcuni appaltatori che risulta in tutta evidenza dalla inadeguata capacità di uomini e mezzi messi a disposizione nei cantieri ispezionati. Di fatto le carenze finanziarie a carico del concessionario o del *general contractor* accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi coerenti e congruenti con il programma generale attivato.

Inadeguata capacità
finanziaria del
Concessionario o del
General Contractor

Nei riscontri ispettivi sono stati rilevati, in quasi tutti gli appalti, l'aumento considerevole dell'importo contrattuale e la presenza di rilevante contenzioso che in alcuni casi supera l'importo contrattuale.

L'Autorità ha spesso ribadito che l'approdo all'immancabile contenzioso offre, tra l'altro, un eventuale salvataggio dall'offerta non pienamente ponderate in sede di appalto, o per recuperare parte del ribasso offerto, o, infine, per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera.

Il contenzioso, ha assunto una valenza tale da essere spesso tenuto presente al momento della presentazione dell'offerta, così da conformare addirittura i comportamenti delle imprese, sempre più attente non tanto alla proposta ed alle soluzioni innovative, quanto al possibile esito positivo del successivo contenzioso, spesso arbitrare.

Si può dedurre, quindi, che nelle procedure esaminate non sia stata opportunamente definita una coerente analisi dei rischi associati e una adeguata valutazione preventiva delle risorse occorrenti e disponibili per la realizzazione e gestione delle opere in attuazione dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei contratti.

b) Fenomeno dei ritardati pagamenti nel settore dei dispositivi medici

Nell'ambito del Piano delle Ispezioni per l'anno 2012, è stata espletata un'attività di accertamento focalizzata sui ritardati pagamenti nel settore sanitario a seguito di alcune segnalazioni, tra cui quella di Assobiomedica, che evidenziavano rilevanti anomalie e ritardi nei tempi medi di

Capitolo V

pagamento per le forniture da parte delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere e delle altre strutture sanitarie pubbliche.

Sulla base dei dati forniti da Assobiomedica ed espressivi dei DSO (acronimo di *'Days of Sales Outstanding'*), numero di giorni che separano la data di emissione dalla data di incasso della fattura, si è proceduto ad individuare un campione di Aziende, sufficientemente espressivo della complessiva realtà italiana, da sottoporre ad accertamento.

Pertanto, sono state estrapolate n. 14 Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, sull'intero territorio nazionale, incrociando i dati significativi del ritardo nei pagamenti con quelli indicativi del peso demografico e del conseguente presumibile rilievo economico del volume di spesa annua.

Tabella 1 - Giorni di ritardo nei pagamenti per le Aziende selezionate

Area	Azienda	Regione	Tipo Azienda	Ritardo in gg.	Bacino di utenza (popolazione servita)
Nord	ASL 12 Veneziana	Veneto	territoriale	488	863.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL 16 Padova	Veneto	territoriale	302	934.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL Bologna	Emilia	territoriale	371	992.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL 2 Savonese	Liguria	territoriale	286	288.000 (ab. Provincia)
Centro	ASL 1 Massa Carrara	Toscana	territoriale	708	204.000 (ab. Provincia)
Centro	ASL Roma E	Lazio	territoriale	790	593.000 (bacino utenza)
Centro	ASL Roma C	Lazio	territoriale	521	563.000 (bacino utenza)
Centro	AS Regionale	Molise	territoriale	805	320.000 (ab. Regione)
Sud	ASL Napoli 1 Centro	Campania	territoriale	1484	1.080.000 (bacino utenza)
Sud	ASL Napoli 3 Sud	Campania	territoriale	700	1.020.000 (bacino utenza)
Sud	AO Ciccio	Calabria	ospedaliera	1137	369.000 (ab. Provincia)
Sud	ASP Reggio Calabria	Calabria	territoriale	839	567.000 (ab. Provincia)
Isole	AO Caribaldi	Sicilia	ospedaliera	930	1.090.000 (ab. Provincia)
Isole	AO Cannizzaro	Sicilia	ospedaliera	725	1.090.000 (ab. Provincia)

In dettaglio, sono state selezionate n. 4 Aziende al Nord (ubicate in Veneto, Emilia Romagna e Liguria), n. 4 Aziende al Centro (ubicate in Toscana, Lazio e Molise), n. 4 al Sud (ubicate in Campania e Calabria) e n. 2 nelle Isole (Sicilia), come riportato nella tabella 1.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

In alcuni casi, relativi al Veneto, al Lazio ed alla Campania, sono state scelte due Aziende Sanitarie Locali per le quali - pur in situazioni analoghe della limitrofa collocazione territoriale e del simile peso demografico - i dati acquisiti evidenziavano, almeno all'apparenza, significative differenze nei ritardi di pagamento.

Per la Toscana la scelta è caduta sull'Azienda Sanitaria Locale 1 di Massa Carrara, i cui DSO risultavano anormalmente più elevati rispetto a tutte le restanti Aziende aventi sede nella Regione. Infine, sono state inserite nel campione da indagare anche alcune Aziende Ospedaliere (in particolare quelle caratterizzate in negativo nel documento riepilogativo dei DSO rilevati), al fine di valutare gli aspetti di interesse anche e soprattutto alla luce del diverso regime di finanziamento rispetto alle Aziende territoriali; infatti, se queste ultime ricevono un contributo sulla base del costo-procapite per assistito, come *'quota del Fondo Sanitario Regionale'*, e con esso devono provvedere a tutte le esigenze sanitarie della popolazione residente nell'ambito di competenza, le Aziende Ospedaliere ottengono un rimborso in funzione delle prestazioni eseguite, sulla scorta dei corrispondenti DRG, ovvero *Diagnosis Related Groups*, traducibile con la formula *Raggruppamenti omogenei di diagnosi*.

Il calcolo dei tempi medi di pagamento nei confronti dei fornitori di dispositivi medici, utilizzando come indicatore il DSO, costituisce un riferimento *'tecnicamente'* improprio, poiché esprime *"il numero di giorni che separano la data di emissione dalla data di incasso della fattura"*, e non tiene perciò in alcun conto quelli che sono i tempi procedurali legati alla indispensabile fase della liquidazione del credito vantato ed a quella successiva del pagamento¹.

¹ Secondo l'art. 4, comma 2, lett.d), del D.Lgs.n.231/2002 (*"Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali"*), se il termine per il pagamento non è stabilito nel contratto, gli interessi decorrono, automaticamente, alla scadenza di 30 giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla Legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data. L'art. 50 della L. n. 833/1978 e l'art. 6 della L.n.724/1994 (tuttora vigenti) consentono di dilazionare il pagamento delle forniture in ambito sanitario fino ad un massimo di 90 giorni. Solitamente, nei contratti di forniture delle Aziende Sanitarie il termine di pagamento è quindi fissato in 90 giorni dall'accettazione dei beni acquistati, accompagnati dalla

Capitolo V

Dal valore del DSO evidenziato andrebbe perciò scorporata una quota-parte che, alla luce dell'attuale normativa, può arrivare fino ad un massimo di 90 giorni, oltre all'eventuale tempo necessario per l'accettazione (o collaudo positivo) della fornitura resa.

Questa notazione non riduce, però, la complessiva rilevanza del fenomeno evidenziato, poiché - di fatto - i ritardi mediamente indicati appaiono di grave entità (da 300 a 1500 giorni), lasciando presupporre l'assoluta mancanza di rispetto delle condizioni contrattuali che regolamentano i termini di pagamento delle prestazioni rese alle pubbliche amministrazioni.

La Determinazione dell'Autorità sui pagamenti nei contratti di forniture e servizi

Su questo tema l'Autorità ha già avuto modo di esprimersi in linea generale sulla *Disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi*, con riferimento alla fase di redazione dei documenti di gara e di quelle successive della partecipazione e della sottoscrizione del contratto (cfr. Determinazione n. 4 del 07/07/2010).

Gli accertamenti sono stati effettuati con l'ottica di ricostruire il complessivo *iter* procedurale di acquisto e pagamento dei dispositivi medici e, qualora possibile, degli altri principali beni di consumo, ponendo attenzione alle varie fasi intercorrenti tra l'ordine di fornitura e la materiale corresponsione degli importi dovuti (ricezione dei beni acquistati, effettuazione delle previste verifiche di natura qualitativa e quantitativa, liquidazione ed emissione degli ordinativi di pagamento); il tutto con riferimento alla disciplina dei termini contrattuali, all'utilizzo di eventuali procedure informatizzate ed alla possibile corresponsione degli interessi moratori e legali, dovuti al ritardo nei pagamenti.

Le realtà prese in esame sono risultate tutt'altro che omogenee, poiché la differente collocazione regionale, il modello organizzativo e la situazione contingente di ciascuna delle varie aziende ispezionate, hanno dato luogo a problematiche non sempre comparabili e legate all'esistenza di: - *'piani di rientro dal disavanzo sanitario'* su base regionale; processi più o meno avanzati di *centralizzazione degli acquisti*; *avvio di procedure regionali per la gestione dei debiti* accumulati; recenti accorpamenti tra aziende in esito a

presentazione della contestuale fattura. Può perciò ritenersi che il ritardo nei pagamenti si configuri solo oltre tale limite temporale.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

riorganizzazioni territoriali; commissariamento di quegli Enti afflitti da gravi disavanzi e/o gestioni inefficienti.

Tabella 2 - Elaborazioni sui ritardati pagamenti

Azienda	Regione	Ritardo nel pagamento (in giorni)		
		valore segnalato		Valore elaborato dai dati acquisiti
		Stima ottobre 2011	Trend agosto 2012	
ASL 12 Veneziana	Veneto	488	449	495
ASL 16 Padova	Veneto	302	307	282
ASL Bologna	Emilia	371	304	348
ASL 2 Savonese	Liguria	286	269	267
ASL1 Massa Carrara	Toscana	708	710	517 ²
ASL Roma E	Lazio	790	434	231 ³
ASL Roma C	Lazio	521	445	394 ⁴
AS Regionale	Molise	805	998	854
ASL Napoli 1 Centro	Campania	1484	1836	363 ⁵
ASL Napoli 3 Sud	Campania	700	836	185 ⁶
AO Ciaccio	Calabria	1137	999	440 ⁷
ASP Reggio Calabria	Calabria	839	910	822
AO Garibaldi	Sicilia	930 ⁸ -268	237	189
AO Cannizzaro	Sicilia	725 ⁹ -219	286	142

I dati acquisiti sul posto scontavano, perciò, carenze e difformità nelle modalità, occorrendo ricercare sistemi di elaborazione utili ad estrapolare da elementi conoscitivi spesso dissimili (e talora non sovrapponibili) i

2. Il ritardo, connesso prevalentemente a malgestione (oggetto di procedimento penale in corso), si sta riducendo in esito alla concessione di contributi straordinari da parte della Regione Toscana.

3. La Regione Lazio, con la procedura informatizzata denominata 'Accordo pagamenti' si è impegnata a corrispondere direttamente il credito entro 180 giorni dalla richiesta - su base volontaria - dei fornitori.

4. Idem come nota che precede.

5. Tale valore riguarda solo le liquidazioni dirette, escludendo cioè il debito anteriore (crediti scaduti a tutto il 30/06/2011), trasferito - previa adesione volontaria dei fornitori - alla Regione Campania, con specifica procedura informatica di certificazione dei crediti, che dovrebbe portare al pagamento rateale entro 270 gg.

6. Idem come nota che precede.

7. Tale valore non tiene conto del debito anteriore al 31/12/2008, la cui gestione è stata delegata alla Regione Calabria.

8. La segnalazione riporta entrambi i valori; i fatti inducono a ritenere corretti quelli minori.

9. Idem come nota che precede.

Capitolo V

medesimi indici di lettura del fenomeno indagato. Il primo *step* dell'indagine consistente nella verifica dell'entità dei ritardi lamentati è rappresentato nella su riportata tabella di sintesi (Tabella 2).

Come può evidenziarsi, in 6 casi su 14 il dato segnalato dalle Associazioni di Categoria è stato sostanzialmente confermato, mentre in altri 6 casi i dati appaiono migliori di quanto indicato in via preventiva, ma solo perché si limitano agli acquisti meno risalenti negli anni, dal momento che la gestione del debito pregresso accumulato dalle Aziende è stato delegato alle Regioni, le quali hanno avviato autonome iniziative centralizzate per affrontare la questione.

I residuali casi riguardano 2 Aziende Ospedaliere, le cui problematiche sono certamente inferiori rispetto a quelle che investono le Aziende Territoriali; tuttavia, i parametri rilevati (189 e 142 giorni per il pagamento delle fatture) - pur se distanti dalle situazioni patologiche evidenziate - risultano comunque ben maggiori dei tempi normativamente previsti per garantire il tempestivo pagamento delle pubbliche forniture.

Il "ciclo passivo"
del debito

Conseguentemente, in tutti i casi nei quali è stata appurata l'effettiva sussistenza ed entità dei denunciati ritardi, l'indagine si è indirizzata sull'incidenza del cosiddetto 'ciclo passivo', nell'ipotesi - condivisa da molte autorevoli esperti - che la carente capacità di gestirlo, da parte degli enti pubblici, possa costituire una delle principali ragioni del ritardo nei pagamenti. È stato ritenuto utile annotare anche le considerazioni espresse dai rappresentanti delle Aziende ispezionate, volte ad ipotizzarne i presumibili rimedi, comprendendo tra questi l'avvio di eventuali procedure di certificazione dei crediti.

Per quanto riguarda le Aziende Sanitarie Locali, è stato frequentemente rappresentato che il contributo indistinto F.S.R. - *Fondo Sanitario Regionale*, attribuito in conto esercizio per provvedere a tutte le attività di competenza non sarebbe sufficiente a far fronte a tutte le necessità, ed in alcuni casi renderebbe problematico perfino assicurare i *Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)*.

I 'piani di rientro'

Nonostante le iniziative assunte nel tempo per ridurre i costi (in particolare nelle Aziende aventi sede nelle Regioni sottoposte ai cosiddetti 'piani di

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

rientro), vi sarebbe - in generale - un costante sbilancio fra entrate ed uscite, tale da impedire la tempestiva soddisfazione di tutti i creditori e da imporre conseguentemente un ordine di priorità nel procedere ai pagamenti dovuti. In questo ordine, secondo quanto riferito, la precedenza viene solitamente attribuita alle spese fisse correlate al personale ed ai medici convenzionati in medicina generale, cui fanno seguito gli emolumenti ai centri convenzionati ed accreditati, alle farmacie ed ai prestatori di servizi; solo successivamente si procede al pagamento delle forniture cosiddette 'ordinarie', tra le quali quelle relative ai dispositivi medici, nell'ambito delle insufficienti risorse residue disponibili. Ciò darebbe origine al costante accumulo di fatture emesse dai fornitori di dispositivi medici, in esito ad ordini di acquisto irrinunciabili, ancorché privi di copertura finanziaria, con il conseguente ritardo nella formalizzazione del pagamento di quanto dovuto, il cui ammontare tende altresì a crescere progressivamente, per effetto dei contenziosi instaurati dai creditori.

Per quanto riguarda gli ospedali di rilievo regionale o interregionale costituiti in Aziende Ospedaliere, dotate di propria personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, si è detto che il finanziamento da parte della Regione viene effettuato con la remunerazione a tariffa sulla base dei D.R.G. (Diagnosis Related Groups). Nell'ambito del rimborso per D.R.G. è contenuta la spesa dei dispositivi medici, che costituiscono una "quota" importante del costo del percorso di cura ospedaliero. In linea generale, la tariffa si riferisce al costo medio dell'assistenza per tutti i pazienti attribuiti all'intero ospedale, che costituisce l'effettiva unità di finanziamento.

Anche nel caso delle AA.OO., i pagamenti verso i fornitori dei dispositivi medici vengono effettuati in relazione alla disponibilità di cassa, in quanto prioritariamente viene assicurata l'erogazione dei servizi di prima necessità quali quelli di mensa, energia, pasti per degenti, pulizie e sorveglianza. È stato, inoltre, sottolineato come l'insoddisfacente tempistica nei pagamenti sia in alcuni casi dovuta al ritardo con cui le Regioni effettuano i trasferimenti, acuendo la penuria di liquidità, di cui gli enti sanitari soffrono e generando il fenomeno del trascinamento del debito.

Capitolo V

Nessuna delle Aziende ispezionate ha evidenziato un risultato d'esercizio positivo e che - pur con nette differenze tra i vari casi presi in esame - le perdite più consistenti (anche in termini percentuali) riguardano le Aziende Territoriali, cui sono attribuite la maggior parte delle competenze in tema di tutela della salute.

La gestione
informatica dei
bilanci aziendali

Nel corso dell'indagine si è potuto rilevare come ogni Azienda disponga di sistemi informatici per la gestione del bilancio aziendale e delle procedure di liquidazione e pagamento dei titoli di debito. Ciò detto, gli accertamenti svolti hanno evidenziato che la fase di liquidazione delle fatture e quella di emissione del successivo ordine di pagamento si completano in tempi oggettivamente più lunghi di quanto prevedono sia gli ordinari rapporti commerciali, sia le imminenti direttive comunitarie in materia. In proposito sono state fornite giustificazioni ricollegabili alla carenza di idoneo personale (a causa del blocco del *turn over*), alle pregresse riorganizzazioni (con i conseguenti strascichi di natura logistica), aggiungendo talora anche la considerazione che a causa della mancanza di liquidità non avrebbe comunque avuto alcun utile effetto concentrare le risorse d'Ufficio (distogliendole da altre necessarie mansioni) per anticipare il perfezionamento di un ordinativo di pagamento privo di copertura economica, per i motivi precedentemente citati. Conclusivamente, le verifiche svolte hanno evidenziato che - seppure in talune Aziende il 'ciclo passivo' costituisca effettivamente una criticità - la parte preminente dei ritardi riscontrati nei pagamenti ai fornitori dei dispositivi medici non dipende da inefficienze amministrative.¹⁰

Le elaborazioni dei dati ricevuti conducono ad esiti sostanzialmente convergenti con le dichiarazioni rese in sede di accertamento ispettivo dai rappresentanti delle Aziende selezionate, allorché sono state illustrate per sonni capi le fonti economiche di entrata e di uscita, al fine di evidenziare le croniche difficoltà di gestione aziendale, che sarebbero da porre alla base dei ritardi nei pagamenti ai fornitori dei dispositivi medici (occupanti - per scelta pressoché obbligata - l'ultimo posto nella classifica

10. L'A.S.P. di Reggio Calabria si distingue dagli altri casi esaminati per la massiccia presenza di fatture non pagate, per la lentezza e/o l'assenza dei relativi controlli da parte dei vari uffici preposti ai riscontri di rito.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

delle priorità da seguire negli impegni di spesa). In effetti, anche dall'esame dei *Conti Economici* tratti dai bilanci consuntivi per l'anno 2011 di molteplici Aziende (quando disponibili), si rileva che il *risultato d'esercizio* mantiene un valore negativo, cioè presenta un disavanzo, con un *trend* che a volte è peggiorativo rispetto alle annualità precedenti, a volte migliorativo, ma comunque con un saldo sempre passivo. Entrando nel merito delle voci di spesa sostenute, così come dettagliate tra i *Costi della produzione*, si evidenzia che gli *acquisti di beni sanitari* costituiscono una quota relativamente modesta del totale delle spese (in media non superiore al 10%), mentre assumono un peso molto maggiore il *costo del personale* e - soprattutto - gli *acquisti di servizi* (tranne che per le AA.OO.). Quindi appare non infondata la giustificazione fornita dai rappresentanti delle Aziende ispezionate, i quali hanno posto l'accento sulla insufficienza delle rimesse regionali, che sarebbero assorbite quasi per intero dalle spese indifferibili per l'acquisto di servizi sanitari, per il personale ed altro, costringendo a rimandare il pagamento ai fornitori dei dispositivi medici. Per fornire un maggiore dettaglio dell'incidenza della spesa relativa all'acquisto di beni si riportano di seguito le tabelle espressive delle principali voci di costo dichiarate dalle Aziende, tratte dai *Conti Economici* già utilizzati in precedenza:

ASL 12 Veneziana

Acquisto Beni	71.442.000	9,79%
Acquisto servizi	419.205.000	57,47%
Costo personale	199.651.000	27,37%
Altri costi	39.138.000	5,37%

ASL 16 Padova

Acquisto Beni	29.942.000	3,67%
Acquisto servizi	662.182.000	81,27%
Costo personale	100.591.000	12,35%
Altri costi	22.063.000	2,71%

ASL Bologna

Acquisto Beni	144.230.000	8,37%
Acquisto servizi	1.098.814.000	63,75%
Costo personale	401.025.000	23,27%
Altri costi	79.613.000	4,62%

ASL 2 Savonese

Acquisto Beni	91.124.000	15,28%
Acquisto servizi	267.291.000	44,83%
Costo personale	207.779.000	34,85%
Altri costi	30.020.000	5,04%

Capitolo V*ASL I Massa Carrara*

Acquisto Beni	60.887.000	13,76%
Acquisto servizi	206.584.000	46,70%
Costo personale	149.733.000	33,85%
Altri costi	25.174.000	5,69%

ASL Roma E

Acquisto Beni	45.855.000	2,82%
Acquisto servizi	1.356.568.000	83,41%
Costo personale	152.086.000	9,35%
Altri costi	71.879.000	4,42%

ASL Roma C

Acquisto Beni	72.643.000	5,76%
Acquisto servizi	937.033.000	74,27%
Costo personale	207.152.000	16,42%
Altri costi	44.751.000	3,55%

AS Regionale Molise

Acquisto Beni	78.433.000	14,27%
Acquisto servizi	231.507.000	42,12%
Costo personale	210.891.000	38,37%
Altri costi	28.808.000	5,24%

ASL Napoli 1 Centro

Acquisto Beni	173.004.000	8,62%
Acquisto servizi	1.061.582.000	52,89%
Costo personale	632.985.000	31,54%
Altri costi	139.567.000	6,95%

ASL Napoli 3 Sud

Acquisto Beni	117.378.000	8,18%
Acquisto servizi	921.604.000	64,26%
Costo personale	334.693.000	23,34%
Altri costi	60.492.000	4,22%

AO Caccio Catanzaro

Acquisto Beni	38.883.000	22,47%
Acquisto servizi	19.749.000	11,41%
Costo personale	100.419.000	58,02%
Altri costi	14.014.000	8,10%

ASP Reggio Calabria

Acquisto Beni	39.266.000	7,50%
Acquisto servizi	292.720.000	55,92%
Costo personale	168.774.000	32,24%
Altri costi	22.732.000	4,34%

AO Garibaldi Catania

Acquisto Beni	33.832.000	21,00%
Acquisto servizi	37.504.000	23,28%
Costo personale	75.663.000	46,97%
Altri costi	14.106.000	8,76%

AO Cannizzaro Catania

Acquisto Beni	42.681.000	19,62%
Acquisto servizi	33.157.000	15,24%
Costo personale	118.798.000	54,61%
Altri costi	22.902.000	10,53%

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Volendo anche fornire una valutazione di sintesi complessiva, si evidenzia che l'incidenza media dell'acquisto di beni, rispetto al totale della spesa qui analizzata, risulta pari all'8,48% (di cui 8,18% per i beni sanitari), contro il 61,54% per l'acquisto di servizi (di cui 56,50% per i servizi sanitari) ed il 24,96% per il costo del personale (di cui 20,26% per il personale sanitario).

Appare perciò abbastanza chiaro che il ritardo nel pagamento dei dispositivi medici non può essere esaustivamente affrontato considerandolo un problema a sé stante, poiché altre voci di spesa – ritenute 'prioritarie' e di portata economica ben maggiore – assorbono la quasi totalità delle risorse disponibili, giudicate peraltro insufficienti dalle Aziende. In tal senso, può ritenersi che la situazione di carenza dei fondi abbia radici antiche e che – seppure alcune delle Aziende stiano adottando scelte ispirate a modelli gestionali ed organizzativi caratterizzati da maggiore efficienza ed innovazione – il peso del debito pregresso risulterà ancora gravoso per diversi anni, in assenza di specifici interventi. Infatti, l'imposizione di un tetto di spesa alle Aziende Sanitarie non ha impedito, almeno in passato, il prodursi di disavanzi consistenti. Ciò ha comportato, fino ad oggi, la necessità del ripianamento *ex post* dei deficit prodotti dalle strutture sanitarie pubbliche, da parte dello Stato. La perdurante situazione deficitaria può essere, peraltro, desunta dalla lettura di alcuni dati dello *Stato patrimoniale 2011*, laddove per molte Aziende si rileva che i 'Debiti verso fornitori' ascendono ad importi non di rado doppi, tripli, quadrupli (o ancora maggiori) del volume medio annuo di acquisti per *beni sanitari*, a comprova della tesi che le risorse disponibili non consentono di onorare tempestivamente tutti gli obblighi verso i propri creditori e che il debito si è progressivamente accresciuto nel corso degli ultimi anni. Pertanto, risulta evidente che la situazione non pare di facile ed immediata risoluzione, richiedendo la concomitanza di prospettive di sufficiente liquidità corrente, di revisione della programmazione regionale (come si accennerà più avanti) e di ottimizzazione gestionale.

Questo stato di sofferenza ha spesso, comportato lo sviluppo di contenzioso giudiziario per ritardati pagamenti (attivato sia dai creditori che dai loro cessionari di credito, a cui con crescente frequenza si rivolgono

L'esiguità delle risorse disponibili per far fronte ai pagamenti

Il contenzioso giudiziario per ritardati pagamenti

Capitolo V

le imprese alla ricerca di liquidità) e la conseguente necessità di sviluppare pratiche amministrative per la ricerca di accordi di bonario componimento delle vertenze, nonché lo sviluppo di portali regionali sostitutivi degli uffici delle aziende sanitarie per l'accesso diretto ai pagamenti, con conseguente moltiplicazione di funzioni. Inoltre, la pressoché certa soccombenza delle aziende sanitarie negli esiti giudiziari con i creditori, comporta l'esborso di ulteriori oneri per interessi per ritardato pagamento non favorevoli per le casse pubbliche, già a corto di liquidità.¹¹

Le verifiche svolte hanno evidenziato che negli ultimi anni i pagamenti per interessi di mora e spese legali – intervenuti a seguito di *'decreto ingiuntivo'*, *'azione legale'* e *'sentenza del giudice'* – hanno raggiunto cifre ragguardevoli, sia pure ridotte – in sede di transazione – rispetto alle iniziali pretese. In entrambi i casi, i tempi di soddisfazione dei creditori sono superiori a quelli che potrebbero definirsi *'normali'* (nello specifico, entro 180 giorni per il Lazio e con rate fino a 270 giorni per la Campania, decorrenti dalla formale liquidazione operata dalle competenti Aziende), ma l'adesione dei fornitori sembra confortare sufficientemente la bontà di tali iniziative, data anche l'assenza di soluzioni alternative migliori.

Un cenno al caso dell'Azienda di Massa e Carrara, il cui enorme passivo, attestatosi a circa 225 Mln di euro nel 2010, ha formato oggetto di un'indagine penale. Preso atto di tale patologia, l'Azienda – oltre a fruire di contributi regionali straordinari extra F.S.R., per iniziare a tacitare i creditori – ha avviato un processo per il progressivo ripianamento dei debiti, adottando uno specifico meccanismo di revisione, finalizzato al puntuale monitoraggio ed alla pianificazione di ogni singola spesa, con attribuzione delle relative connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la seconda esigenza, pare quanto mai necessario proseguire sulla strada recentemente intrapresa con il supporto di idonee

¹¹ In merito si rileva che ad oggi il tasso di interesse moratorio per i ritardati pagamenti è dell'8%, che si somma al saggio d'interesse del principale strumento di rifinanziamento della Banca centrale europea. (Comunicato del MEF, in GU n. 162 del 13 luglio 2012). Anche la Corte dei Conti nel 2010 ha rilevato che il mancato pagamento nei termini, del debito a scadenza, produce interessi moratori che penalizzano, oltremodo, i già pesanti risultati d'esercizio e la penuria di liquidità continua ad alimentare, anche, l'indebitamento delle aziende. Il lungo lasso temporale entro il quale vengono soddisfatti i crediti, vantati dai fornitori, alimenta, ulteriormente il debito per mora automatica e per aumento del contenzioso delle imprese creditrici.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

previsioni normative, miranti a: 1) individuare delle prassi di verifica delle congruità dei costi, sulla base di costi standardizzati; 2) individuare sistemi di codifica omogenea, anche a livello nazionale, per la contabilizzazione degli acquisti, la puntuale gestione della contabilità economico - patrimoniale ed una corretta gestione dei magazzini; stimolare le unioni di acquisto e gli acquisti centralizzati per razionalizzare la spesa. Infatti, con il recentissimo D.Lgs. n.192/2012, che si applicherà alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013, vengono stabiliti termini ancora più stringenti per procedere ai pagamenti e vengono altresì rideterminate le modalità per il calcolo e la decorrenza degli interessi per ritardato pagamento.

In sintesi gli accertamenti condotti presso le 14 Aziende Sanitarie (Territoriali e Ospedaliere) hanno confermato la sussistenza del denunciato ritardo nel pagamento dei *dispositivi medici*; l'entità temporale del suddetto ritardo è risultata significativamente inferiore ai valori nelle sole realtà in cui sono state attivate procedure centralizzate di pagamento dei debiti pregressi, con delega attribuita - di norma - alla Regione. Il "ciclo passivo" - cioè la gestione amministrativa della fattura, dalla ricezione al pagamento - benché frequentemente caratterizzato da lentezze burocratiche, contribuisce solo in parte al ritardo rilevato. La causa principale addotta dalle Aziende risiede nella inadeguatezza dei contributi erogati dalle Regioni, che risulterebbero insufficienti ad assicurare la liquidazione dei costi sostenuti per l'erogazione delle prestazioni richieste, obbligandole per conseguenza a stabilire un ordine di priorità nel procedere ai pagamenti.

**Contributi regionali
in ambito sanitario
insufficienti**

Appare necessaria una generale riorganizzazione in termini di efficienza del Sistema Sanitario Nazionale, al fine di razionalizzare le principali voci di spesa. Il notevole debito complessivamente accumulato - incrementato peraltro dai frequenti contenziosi - può essere utilmente 'aggredito' attraverso il ricorso a procedure centralizzate di certificazione dei crediti, anche per evitare negativi effetti di trascinarsi sulla corrente attività amministrativa delle Aziende. In mancanza dell'auspicata riorganizzazione sussiste un elevatissimo rischio che - pur immettendo sufficienti risorse nel sistema - l'attuale crisi di liquidità possa ricrearsi, nel breve-medio periodo.

Capitolo V**5.2 La vigilanza sui contratti di lavori**

La vigilanza dell'Autorità si è occupata nel corso del 2012 di contratti di particolare rilevanza economica e realizzativa che hanno evidenziato criticità nelle procedure, sia in fase programmatica, di affidamento ed esecutiva, che di seguito si illustrano.

a) Linea B1 della Metropolitana di Roma

L'Autorità è già intervenuta, nel corso dell'esecuzione dell'opera, con due deliberazioni: a) la 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; b) la n. 31 del 9 marzo 2011, con la quale ha ritenuto di rilevare la non conformità dell'operato della stazione appaltante in merito a riconoscimenti di somme all'appaltatore in relazione alle economie derivanti dalla variante introdotta in sede di redazione del progetto esecutivo.

Il progetto dell'opera, nella sua concezione originale, ha previsto la realizzazione della diramazione della Metro B da Piazza Bologna a Piazza Conca d'Oro, con una lunghezza di circa quattro chilometri e altrettante stazioni (Nomentana, Annibaliano, Libia e Conca d'Oro).

La spesa complessiva di € 482.900.000,00, determinata con il progetto definitivo, risulta finanziata per il 52% dal comune di Roma e per il 48% dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi della L. 211/92.

Il 7 ottobre 2004 è stato aggiudicato l'appalto integrato - ai sensi dell'art.19, comma 1, lett. b) della L. n. 109/94 e s.m.i. - per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori all'A.T.I. Consorzio Rialto (mandataria), per un importo pari ad euro 358.723.042,10 (di cui euro 2.609.204,45 per la progettazione esecutiva ed euro 356.113.837,65 per l'esecuzione dei lavori).

Il tempo di esecuzione era stabilito in 2.040 giorni totali (di cui per attività realizzative 1.620 giorni).

Il Comune di Roma ha affidato alla società Roma Metropolitane s.r.l lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento della linea metropolitana.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

L'opera, successivamente all'appalto, è stata interessata da diverse modifiche. Una prima "variante" è scaturita nella fase di redazione della progettazione esecutiva con un'economia pari a € 5.989.651,06; in particolare, in sede di redazione del progetto esecutivo sono state modificate le scelte tecniche più innovative del progetto definitivo sulla tipologia di esecuzione delle stazioni (volta attiva, arco cellulare), proponendo, invece, una soluzione più tradizionale (top-down).

I lavori sono stati consegnati il 7 novembre 2005. Durante l'esecuzione, una seconda variante - indicata dalla stazione appaltante quale "terre - archeologia - jet grouting" - ha ridefinito l'importo complessivo dei lavori in € 374.892.628,09. Le circostanze da cui è derivata l'esigenza della seconda variante hanno determinato un ritardo complessivo stimabile in circa 14 mesi rispetto al cronoprogramma contrattuale.

Successivamente, con Ordinanza del Sindaco n. 20 del 28.3.2007 è stata approvata la variante con cui sono state apportate ulteriori modifiche alla tratta, in particolare l'eliminazione della stazione Nomentana. Il nuovo importo contrattuale, a seguito della soppressione della stazione Nomentana è stato ridefinito in € 330.343.321,38, comprensivo di un premio di accelerazione di 22.000.000,00 di euro, 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. Ulteriori modifiche ed integrazioni sono state apportate successivamente e contrattualizzate con il IV Atto Integrativo al contratto di appalto, in data 03.11.2009 per cui l'importo contrattuale totale si è attestato alla somma di € 360.894.183,93, mentre il termine di ultimazione delle opere è stato procrastinato al 30.09.2011.

Con il V Atto Integrativo in data 11.10.2010 l'importo contrattuale è stato ridefinito in € 360.799.757,35. La S.A. ha effettuato, inoltre, un'ultima ridefinizione del cronoprogramma dei lavori in considerazione dell'inserimento in contratto delle lavorazioni necessarie per l'attuazione di prescrizioni di enti terzi, in particolare impartite dall'Esercente e fatte

Capitolo V

proprie dalla Commissione di Agibilità nelle fasi conclusive dell'appalto, rideterminando l'importo contrattuale complessivo in € 368.755.086,53, mentre il termine di ultimazione è stato definitivamente fissato al 19.12.2011.

Infine, con il VI Atto Integrativo e modificativo del contratto, sottoscritto il 21.09.2011, l'importo contrattuale è stato ridefinito in € 366.080.738,63, tenendo conto anche delle indicazioni fornite dall'Autorità con deliberazione n. 31/2011.

La consegna delle opere della tratta Bologna Conca d'Oro è avvenuta in via "anticipata", prima che sia intervenuto il collaudo tecnico-amministrativo, ai sensi delle disposizioni dell'art. 200 del D.P.R. 554/99.

La Commissione di Agibilità costituita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi delle previsioni dell'art. 5 del D.P.R. 753/80, a seguito di una campagna di prove effettuate sulle opere eseguite, ha espresso, in data 08.06.2012, parere positivo all'apertura all'esercizio. Nella stessa data l'USTIF ha rilasciato il nulla osta tecnico per la sicurezza all'apertura al pubblico della tratta, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 753/80; infine, la Regione Lazio - Dipartimento Istituzionale e Territorio - Direzione Regionale Trasporti con il Decreto n. A05829 del 11.06.12 ha autorizzato, ai sensi del medesimo articolo, l'apertura al pubblico. Pertanto la tratta è entrata in esercizio in data 13.06.2012.

L'Autorità, preso atto delle notizie riportate dai mezzi di informazione circa malfunzionamenti nella fase di esercizio, ha disposto un'attività istruttoria, che ha contemplato, tra l'altro, un'audizione dei collaudatori della Linea, previa acquisizione dei rilievi formulati da ATAC S.p.A. e che ha rilevato quanto segue.

A seguito dell'apertura al pubblico, in più occasioni, si è registrata l'interruzione dell'esercizio per il blocco di circuiti di binario. Roma Metropolitane ha evidenziato che l'Apparato Centrale Computerizzato di Conca d'Oro costituisce il nuovo sistema di comando e controllo della nuova linea B1 ed è atto a regolare, in sicurezza, la circolazione ferroviaria in corrispondenza al bivio di Bologna e nella stazione di Conca d'Oro, tramite impianti completamente computerizzati. La Ditta esecutrice

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

dell'Apparato (Ansaldo STS) è intervenuta a risolvere i ripetuti malfunzionamenti. Ulteriori disagi per l'utenza sono stati determinati anche da malfunzionamenti degli impianti ascensori e scale mobili. In data 06.07.2012, come evidenziato da ATAC a Roma Metropolitane, risultavano comunque 4 impianti di scale mobili fuori servizio sui 67 installati. La contabilità finale dei lavori datata 02.10.2012 prevedeva un totale generale di € 365.789.419,38 ed una penale per il ritardo di 30 giorni pari a € 2.250.000,00.

Particolarmente rilevante dal punto di vista economico risulta il contenzioso che si è sviluppato nel corso dei lavori, costituito da: un primo accordo bonario ai sensi dell'art. 31-bis della L. n. 109/1994, con il quale è stata riconosciuta la somma di € 24.595.536,07 (IVA esclusa), un atto di transazione ex art. 239 del D.Lgs. n.163/2006 per un importo di € 29.351.956,21 (IVA esclusa), un secondo accordo bonario, ai sensi dell'art. 31-bis della L. n. 109/1994, con il quale è stata riconosciuta la somma di € 22.074.810,02 (IVA esclusa), una terza procedura di accordo bonario, ai sensi degli artt. 240 e 240-bis del Codice, avviata in data 18.06.2012.

Allo stato, risultano apposte al conto finale riserve ancora da trattare per € 90.031.896,38.

Complessivamente, l'ammontare delle riserve formulate dall'appaltatore nel corso dell'appalto, escludendo l'importo di quelle successivamente ritirate, è stato di € 314.194.219,07, importo prossimo a quello contrattuale.

L'Autorità ha conclusivamente rilevato come la partecipazione dell'appaltatore alle scelte progettuali esecutive non abbia evitato la formulazione di dette riserve. Ha anche osservato come l'avvio della terza procedura di accordo bonario non appaia coerente con la previsione normativa dell'art. 31-bis della L. 109/1994, come modificato dalla L. 166/2002, la quale stabiliva che "la procedura per la definizione dell'accordo bonario può essere reiterata per una sola volta"; tale disposizione è stata confermata dal comma 2 dell'art. 240 del D.Lgs. n.163/2006.

Si è rilevata, inoltre, in relazione ai tempi del procedimento l'apparente incongruenza di un termine per l'ultimazione dei lavori più volte procrastinato (infine stabilito al 19.12.2011) di contro alla rilevante esigenza,

**1 rilievi
dell'Autorità
sui lavori
della Metro B1**

Capitolo V

tale da introdurre il premio di accelerazione, di completare anticipatamente l'opera.

Nella sostanza, si è osservato come i tempi che la stazione appaltante intendeva recuperare con l'introduzione del premio siano stati nuovamente concessi all'appaltatore con una serie di proroghe e tempi aggiuntivi; in tal modo, in assenza di più puntuali informazioni, emergerebbe che, con riferimento alle opere principali, la produttività dell'appaltatore, successiva all'introduzione del premio, sia stata di fatto ricondotta a quella ordinaria.

Come è noto, l'importo economico del premio dovrebbe tener conto dei maggiori oneri che l'appaltatore è costretto a sostenere per la maggiore produttività richiesta (impiego di doppi o tripli turni di lavoro, necessità di approvvigionare più rapidamente i materiali,...); tuttavia, nel caso in esame, non è parso con evidenza come l'appaltatore possa aver sostenuto tali maggiori oneri, essendo stato il termine di esecuzione ripristinato alle previsioni iniziali.

Si è ritenuto necessario un approfondimento della questione anche alla luce del riconoscimento di rilevanti riserve per circostanze che sembrerebbero non aver consentito una intensificazione della produttività (limiti alle deroghe al rumore) e contemporanea corresponsione, con tempi prorogati, del premio di accelerazione, che presupporrebbe, invece, un incremento della produttività. Emergono in definitiva, riconoscimenti economici a favore dell'appaltatore per due circostanze, ognuna delle quali sembrerebbe escludente l'altra.

Il Consiglio, in relazione a quanto sopra, con deliberazione n. 9 del 6 marzo 2013 ha segnalato alla stazione appaltante:

- la necessità che i Collaudatori accertino puntualmente l'avvenuto adempimento dell'Appaltatore all'obbligo di ultimare le lavorazioni finalizzate alla realizzazione delle osservazioni/prescrizioni scaturite dall'Esercente e fatte proprie dalla Commissione di Agibilità nonché valutino eventuali responsabilità e conseguenti oneri economici imputabili allo stesso Appaltatore o ad altri soggetti, in relazione alla mancata o ritardata attuazione delle osservazioni/prescrizioni di cui sopra e alle carenze e malfunzionamenti riscontrati nella fase di avvio dell'esercizio;

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

- l'esigenza di una verifica puntuale per valutare se i maggiori oneri riconosciuti all'appaltatore siano estranei o, di contro, riconducibili a circostanze e responsabilità già contrattualmente in capo allo stesso;
- che l'avvio della terza procedura di accordo bonario non sia coerente con le disposizioni normative in materia;
- che il termine per l'ultimazione dei lavori sia stato fortemente procrastinato con varie proroghe e termini aggiuntivi (che, pertanto, hanno sostanzialmente ricondotto la produttività dell'appaltatore a quella prevista dal contratto iniziale) e che nel contempo, sia stato riconosciuto all'Appaltatore un ingente premio di accelerazione, ritenendo, pertanto, necessarie approfondite valutazioni al riguardo;
- che il contemporaneo riconoscimento all'Appaltatore del premio di accelerazione e di riserve economicamente rilevanti per circostanze che non avrebbero consentito una intensificazione della produttività, quali i limiti alle deroghe al rumore.

b) People Mover di Bologna

Il People Mover è una infrastruttura di trasporto ad automazione integrale, senza macchinista a bordo, ideata per collegare l'Aeroporto G. Marconi e la Stazione Centrale FF.SS. di Bologna. Allo stato, il Comune di Bologna ha approvato il progetto esecutivo elaborato dal Concessionario (Marconi Express), ma non ha ancora dato corso all'inizio dei lavori. A breve sarà svolta una seconda audizione, finale, per la definizione del procedimento.

La maggiore criticità rilevata e contestata al Comune e alla Marconi Express, consta nell'ingresso *post gara* nella *governance* del Concessionario, di un'azienda comunale deputata a svolgere la gestione dell'opera di trasporto e nella previsione (con atto parasociale) della fuoriuscita del socio esecutore subito dopo la fase di realizzazione dell'investimento. Con ciò trasformando la "concessione" in "appalto".

L'Autorità ha rilevato che risultava: "provato un ampio e sostanziale deficit di conformità del patto parasociale del 13.01.2010 sottoscritto dai soci della Marconi Express al codice dei contratti pubblici e, segnatamente, all'art.2,

Capitolo V

comma 1, agli artt. 142 e seguenti nonché all'art. 153 del D.Lgs. n.163/2006. Inoltre, le misure novative prospettate per il patto parasociale non sono ugualmente rispettose del D.Lgs. 163/2006 dovendosi ricorrere, per integrare la compagine societaria del Concessionario, o alle procedure di evidenza pubblica o all'annessione di altri soggetti idonei cui affidare direttamente l'esecuzione della concessione.

Non sembra neppure pregevole la considerazione, enfatizzata da Marconi Express, secondo cui, allo stato, il patto non produrrebbe effetti se non dopo l'inizio della gestione. In realtà esso fa sorgere già nella fase di costruzione i vari oneri di cofinanziamento per i soci.

Appare altresì disarmonico sostenere, da un lato, la teoria del perfetto isolamento (*ring fence*) della Marconi Express rispetto alle sorti finanziarie dei soci e quindi pro-quota del Comune Concedente, dall'altro, pianificare una riduzione graduale dell'esposizione di Trasporto Passeggeri Emilia Romagna (TPER) rispetto alle previsioni di crescita ad oggi previste nel patto del 13.01.2010 fino al 100 % della società di progetto stessa.

Sono stati quindi invitati il comune di Bologna e la Marconi Express a rivisitare i patti parasociali del 13.01.2010 al fine di rimuovere le criticità, le disfunzioni e il contrasto con il codice dei contratti pubblici, per le motivazioni evidenziate, con particolare riferimento allo smobilizzo del Consorzio Cooperative Costruzioni e l'ingresso di TPER SpA (già ATC SpA) nella società di progetto Marconi Express, nonché a definire, eventualmente, la sorte dei costi delle fidejussioni.

c) Scuole - Lo stato di attuazione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici ubicati in zone a rischio sismico ex lege n. 292/02 art. 80, c. 21 - Interventi su edifici scolastici di proprietà della Provincia di L'Aquila ubicati nei Comuni di Avezzano e Sulmona.

L'indagine è stata avviata a seguito della richiesta, formulata dal Commissario Delegato per la Ricostruzione, di valutare la conformità al Codice degli appalti delle procedure adottate dalla Provincia dell'Aquila per la realizzazione degli interventi su edifici scolastici ubicati nei Comuni di Avezzano e Sulmona. Gli interventi in questione si collocano nell'ambito

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

delle attività finalizzate alla ricostruzione e al ripristino della funzionalità degli edifici danneggiati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009 da attuare in regime di somma urgenza. In particolare, l'indagine ha riguardato i seguenti edifici scolastici:

- Comune di Avezzano: Liceo scientifico "Vitruvio Pollione", Liceo classico "Alessandro Torlonia", Istituto d'Arte "Vincenza Bellisario", I.P.S.A.A. "A. Serpieri", I.T.C. "Galileo Galilei", I.T.G. "Alberti", Liceo pedagogico "Benedetto Croce";

- Comune di Sulmona: I.T.C./I.T.G. "A. De Nino/R. Morandi", Istituto statale d'Arte "G. Mazara", Liceo socio pedagogico e delle scienze sociali "G.B. Vico".

Per tali interventi, il Presidente della Provincia dell'Aquila è stato individuato dal Commissario delegato quale soggetto attuatore (decreto commissariale n. 63 del 31.05.2011) degli interventi stessi, con conferimento delle deroghe di cui all'O.P.C.M. 3753/2009 e s.m.i., nei limiti definiti nel parere della Commissione Tecnico Scientifica in data 29.04.2011.

La Provincia dell'Aquila ha adottato, per l'individuazione dei soggetti cui affidare la realizzazione delle opere, la procedura aperta ponendo a base di gara il progetto preliminare e ricorrendo alle modalità di cui all'art. 53, comma 2, lett. c), del D.Lgs. 163/2006. Utilizzando le deroghe del Commissario delegato, è stata richiesta la presentazione in sede di offerta del progetto definitivo-esecutivo.

I risultati dell'indagine hanno, in primo luogo, rilevato come la determinazione dei compensi per gli incarichi di collaudo, affidati a personale interno di altre amministrazioni aggiudicatrici, sulla base delle tariffe professionali sia in contrasto con le previsioni di cui all'art. 120, comma 2-bis, del D.Lgs. 163/2006 che equipara, ai fini della procedura di affidamento dell'incarico di collaudo, il personale interno alla Stazione appaltante e quello appartenente ad altre amministrazioni aggiudicatrici.

Con riferimento alle procedure di gara per la realizzazione degli interventi, l'Autorità ha osservato che i tempi ridotti assegnati per la presentazione delle offerte, in deroga all'art. 70 del Codice, hanno contribuito alla redazione di progetti di non altissimo livello caratterizzati da discordanze

Capitolo V

tra gli elaborati grafici e il computo metrico estimativo, con conseguenti problemi sia in fase di gara che di rendicontazione delle lavorazioni. A tal proposito, l'Autorità ha ritenuto che in conformità a quanto stabilito dagli artt. 7 e 32 del Capitolato prestazionale, la Stazione appaltante, per l'individuazione delle obbligazioni contrattuali in capo all'appaltatore e quindi delle lavorazioni effettivamente facenti parte dell'offerta risultata aggiudicataria, debba far riferimento agli elaborati progettuali e non al computo metrico, evidenziando come il problema delle discordanze doveva essere affrontato già in fase di gara, essendo stato rilevato dalla Commissione, che avrebbe dovuto verificare con l'impresa quali lavorazioni venivano effettivamente ricomprese nell'importo offerto, al fine di poter esprimere un opportuno punteggio di valutazione dell'offerta stessa, e in sede di validazione del progetto ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 554/99.

I bandi per gli interventi di cui all'oggetto, essendo finalizzati alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, hanno favorito come elementi di valutazione delle offerte quelli connessi al miglioramento del comportamento sismico dei fabbricati e alla rapidità di esecuzione, criteri che, pertanto, appaiono coerenti con gli obiettivi perseguiti.

Tuttavia, è emersa la carenza nei bandi di gara di ulteriori criteri volti a valutare la "qualità" delle soluzioni proposte, di particolare rilevanza nel caso di un appalto concorso in cui il concorrente è chiamato a sviluppare la soluzione progettuale più idonea partendo da un progetto preliminare.

Particolarmente rilevante è apparso il caso del bando per l'intervento di messa in sicurezza e ampliamento dell'istituto Pollione di Avezzano, che ha introdotto tra i criteri di valutazione dell'offerta quello relativo alla "Proposta progettuale Campus", distinto a sua volta in due *sub* criteri. Il cosiddetto Campus, tuttavia, non era oggetto specifico dell'appalto; è stato richiesto ai concorrenti solo la presentazione di una "proposta progettuale" e l'impegno economico per la realizzazione di parte delle opere extra-contratto dell'eventuale Campus.

I criteri connessi alla progettazione del Campus e al finanziamento della sua realizzazione, non avendo diretta connessione con l'oggetto

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

dell'appalto, non possono ritenersi elementi validi per misurare il valore dell'offerta. Inoltre, trattasi di parametri aleatori giacché non risulta avviata alcuna procedura concreta per la realizzazione del "Campus", circostanza che pone anche il problema della destinazione dell'impegno finanziario assunto dall'aggiudicatario in caso di mancata attuazione dell'intervento.

L'inserimento di tale criterio ha favorito, inoltre, l'insorgere di un contenzioso che ha portato il TAR Abruzzo a ritenere illegittima l'aggiudicazione per mancato rispetto del principio di evidenza pubblica di separazione tra offerta tecnica e offerta economica, con riconoscimento a favore del ricorrente, secondo classificato, del danno in equivalente e curriculare con possibile danno per l'erario connesso al maggior esborso economico da parte della Stazione appaltante.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare la questione alla Corte di Conti e alla Procura della Repubblica per quanto di competenza.

d) Ospedali: Policlinico Umberto I - Lavori di riqualificazione, bonifica ed adeguamento delle gallerie ipogee e lo smaltimento delle opere in amianto delle cabine idriche esistenti.

L'Autorità ha svolto un'indagine sui lavori di riqualificazione, bonifica ed adeguamento delle gallerie ipogee, eseguiti presso il Policlinico Umberto I di Roma, a seguito di alcune segnalazioni.

Da quanto accertato, il progetto definitivo dell'intervento è stato redatto dall'AFC Tecnica dell'Azienda Policlinico per un importo di € 24.527.078,65. L'aggiudicazione è avvenuta a favore dell'ATI Società Italiana Costruzioni S.p.A. (mandataria) - Eugenio Ciotola S.p.a., con progettazione esecutiva a cura dell'associazione temporanea fra professionisti Studio Carrara International s.r.l. (capogruppo) - A.T.- Advanced Technologies s.r.l., che ha offerto un prezzo per l'esecuzione dei lavori, ad esclusione degli oneri per la sicurezza, di € 11.631.727,77 (ribasso 37,13%) e la progettazione esecutiva ad € 0,00. L'ATI ha proposto significative migliorie al progetto a base di gara, in particolare la realizzazione di un cavedio sottopavimento dell'altezza di 2,00 m. (in luogo del previsto cavedio dell'altezza di circa

Capitolo V

1.00 m per la collocazione degli impianti). Nelle more della stipula del contratto, l'ATI è stata posta in condizione di approfondire le indagini anche distruttive, non effettuate in fase di progettazione.

Il contratto di appalto è stato stipulato in data 19 marzo 2008 ed il progetto esecutivo redatto dall'ATI è stato approvato dal Direttore Regionale per l'Edilizia Sanitaria il 22.05.2008 per un importo complessivo pari a € 16.067.407,30 e conseguentemente i lavori sono stati consegnati in data 9 maggio 2008, con ultimazione prevista al 21 dicembre 2010.

Solo successivamente all'esecuzione di alcuni lavori, l'ATI ha segnalato situazioni di dissesto nel sistema fognario presente nel secondo livello ipogeo, e numerose criticità sugli impianti idraulici e antincendio, percolazioni dai manti stradali superiori ed altri casi di umidità diffusa, maggior numero di cassoni in amianto da rimuovere.

A tale situazione è stato fatto fronte con una variante senza aumento di spesa, che ha comportato rilevanti modifiche al progetto approvato. In particolare è stato eliminato il previsto cunicolo accessibile destinato all'alloggiamento di impianti.

Nel corso dei lavori sono state redatte ulteriori due perizie, anche queste senza aumento di spesa; tuttavia i relativi atti di sottomissione non sono stati sottoscritti dall'impresa. Lo stato finale ha attestato un importo netto dei lavori eseguiti di € 11.806.726,37, con una minore spesa rispetto all'importo contrattuale di € 518.797,80.

Nel corso dell'esecuzione dei lavori è scaturito un rilevante contenzioso che ha dato avvio ad un procedimento di accordo bonario. La Commissione, costituita ex art. 240 del Codice, ha valutato le riserve per un valore complessivo richiesto pari a € 18.514.526,34, (148% circa dell'importo contrattuale); sono stati segnalati mancati pagamenti per un importo di oltre 4 milioni di euro, dovuti a ritardi nell'erogazione del finanziamento regionale, con la conseguente maturazione, a giudizio dell'ATI, delle circostanze di cui all'art. 133 del D.Lgs. 163/2006, in forza del quale la stessa ha dichiarato unilateralmente la risoluzione del contratto. Il procedimento di accordo bonario non ha comunque avuto esito.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Per gli accertamenti di collaudo l'accesso alle gallerie è stato espressamente autorizzato dal custode giudiziario, nominato a seguito del sequestro delle gallerie operato su disposizione dell'Autorità Giudiziaria.

L'Autorità ha osservato che l'intervento è stato avviato sulla base di un progetto definitivo, da ritenersi carente, secondo quanto prescritto dall'art. 93, comma 4 del D.Lgs. 163/2006, di approfondite indagini anche sulla situazione degli impianti e delle strutture esistenti. Tra l'altro, la validazione del progetto posto in gara risulta essere stata attestata dal RUP solo successivamente all'approvazione del progetto e alla pubblicazione del bando di gara, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 47, comma 1 del D.P.R. 554/99; nel documento non risulta alcun riferimento a indagini nell'area oggetto dell'intervento e quant'altro necessario ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto.

Le osservazioni
dell'Autorità sul
procedimento

Come precedentemente illustrato, in sede di gara l'ATI ha proposto, quale variante migliorativa, significative modifiche del progetto definitivo redatto dalla stazione appaltante e l'Autorità ha ritenuto di ravvisare in capo all'ATI la responsabilità per la carente verifica dello stato dei luoghi in funzione della variante migliorativa proposta in sede di gara.

D'altra parte, la stazione appaltante non avrebbe dovuto procedere all'approvazione del progetto esecutivo in assenza di una puntuale verifica, sulla base delle indagini effettuate dall'ATI, della fattibilità della soluzione proposta dalla stessa. È evidente come tale verifica avrebbe impedito l'avvio dei lavori sulla base di ipotesi non corrette (immediata utilizzabilità del secondo livello ipogeo per la allocazione degli impianti) e, probabilmente, avrebbe posto in discussione lo stesso risultato della gara.

Le criticità del
progetto
esecutivo

La redazione del progetto esecutivo, in assenza di un puntuale rilievo dello stato di fatto o, comunque, con soluzioni inadeguate alle risultanze dello stesso, nonché l'approvazione del progetto e l'avvio dei lavori in assenza di una verifica della immediata fattibilità degli stessi, è da ritenersi in contrasto con le seguenti disposizioni:

- art. 93, comma 5, del D.Lgs. 163/2006, che prescrive la redazione del progetto esecutivo sulla base *"degli studi e delle indagini compiuti nelle fasi precedenti e degli eventuali ulteriori studi e indagini, di dettaglio o di verifica delle*

Capitolo V

ipotesi progettuali", quest'ultime particolarmente necessarie nel caso specifico per la nuova soluzione progettuale proposta in sede di gara;

- art. 47, comma 2, del D.P.R. 554/99, il quale evidenzia la necessità che, prima dell'approvazione del progetto esecutivo, il RUP verifichi *"la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento"*;

- art. 129, comma 1 del D.P.R. 554/99, ove prescrive, all'atto della consegna, la verifica e dichiarazione che lo stato dei luoghi è tale da non impedire l'avvio e la prosecuzione dei lavori come progettualmente previsti.

Alla luce delle problematiche emerse, che non hanno poi consentito l'esecuzione dei lavori come previsti, la stazione appaltante ha provveduto a redigere una prima perizia di variante, affidando l'incarico di progettazione al medesimo progettista impiantistico redattore dell'esecutivo per l'ATI aggiudicataria dei lavori.

La scelta operata, pur dettata da ragioni di urgenza, non è apparsa coerente con le disposizioni normative in materia in quanto l'affidamento diretto di tale incarico (di importo stimato in € 60.000,00) è apparso in contrasto con la procedura prevista dall'art. 91, comma 2 del D.Lgs. 163/2006, per mancato confronto concorrenziale tra almeno cinque soggetti idonei; inoltre, non è stato evidenziato come il professionista incaricato fosse già estensore, per l'ATI aggiudicataria, del progetto esecutivo. Detta ultima circostanza è apparsa in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 53, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 163/2006, che ben separano la redazione della progettazione definitiva, eseguita dalla stazione appaltante, dalla redazione di quella esecutiva, svolta dall'aggiudicatario. Considerazioni del tutto analoghe sono emerse per la seconda perizia di variante, la cui redazione è stata affidata ai medesimi progettisti dell'esecutivo.

Le cause della prima perizia, ascritte alla lettera b) (fatti imprevisti/imprevedibili) e c) (specificità del bene su cui si interviene) del comma 1 dell'art. 132 del D.Lgs. 163/2006, per l'Autorità non appaiono giustificate.

Per quanto riguarda la validazione del progetto di variante è stato osservato che, dalla documentazione fornita, non risulta siano stati

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

acquisiti pareri e autorizzazioni delle istituzioni competenti; in particolare non risulta essere stato acquisito il parere dei VV.FF. sulle nuove soluzioni della variante, tra cui quella che contempla, in prima fase realizzativa, l'abbandono della originaria soluzione di compartimentazione in cavedio di alcune tipologie di impianti, in attesa del ripristino della soluzione progettuale originaria. L'Autorità ha rilevato, in merito alla variante, che il contenimento dell'importo contrattuale entro quello iniziale è ottenuto solo con il rinvio ad una fase successiva di lavorazioni previste. Inoltre, in relazione al rispetto della "sostanza del progetto", appaiono significative le modifiche apportate laddove lavori per oltre il 50% dell'importo complessivo del progetto sono stati sostituiti con altri, contestualmente all'introduzione, tra l'altro, di ben 140 nuovi prezzi.

Di fatto, con la variante, che, ove correttamente valutata, avrebbe evidenziato un consistente aumento di spesa rispetto all'importo progettuale, è stato significativamente modificato il progetto iniziale, sotto l'aspetto sia tecnico che economico.

In definitiva, la procedura adottata non è apparsa coerente con quanto disposto dall'art. 134 del D.P.R. 554/99, mentre sono emerse perplessità circa la stessa ammissibilità della variante in relazione alle rilevanti modifiche tecniche ed economiche introdotte, che non sembrano essere state valutate nella loro giusta rilevanza ed hanno alterato significativamente i termini contrattuali.

Le successive varianti hanno sostanzialmente completato l'iter avviato dalla prima variante, operando una rimodulazione delle lavorazioni previste e l'inserimento di nuove categorie di lavoro sotto l'apparente costanza della spesa rispetto al progetto iniziale.

L'Autorità ha ritenuto, infine, di formulare alcune considerazioni circa la procedura di accordo bonario avviata su riserve basate principalmente sul fatto che le modifiche apportate al progetto hanno completamente modificato la prestazione da eseguire e sulla ridotta produttività determinatasi per cause non imputabili all'ATI. L'importo delle richieste avanzate ha superato quello contrattuale.

Capitolo V

Il procedimento, da quanto riferito, non ha avuto esito. È evidente, pertanto, come le procedure attuate, oltre alle criticità già richiamate, abbiano anche determinato una situazione di rilevante contenzioso tra l'ATI e la stazione appaltante, ancora, allo stato, irrisolto, che potrebbe comportare ulteriori maggiori oneri per quest'ultima.

L'Autorità, oltre a formulare le proprie osservazioni alla stazione appaltante e all'ATI esecutrice dell'intervento, ha disposto, stanti i profili di danno emersi, in relazione alla non utilizzazione delle gallerie, alla eventualità di ulteriori interventi di adeguamento e/o rifacimento nonché agli eventuali ulteriori maggiori oneri che potrebbero derivare dal contenzioso, di segnalare il caso alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Ha disposto, inoltre, atteso che sulla vicenda era in corso un'indagine giudiziaria, di rimettere l'esito dell'istruttoria alla Procura della Repubblica per eventuali profili di interesse della stessa.

e) Lavori di realizzazione della nuova sede dell'ASI in Roma

L'Autorità, su richiesta della Corte dei Conti - Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio, ha svolto accertamenti istruttori in ordine alle cause della lievitazione dei costi dei lavori di realizzazione della nuova sede dell'ASI in Roma - Tor Vergata.

Dagli accertamenti effettuati è emerso come, in un primo tempo, l'opera fosse stata localizzata su un'area della ex Caserma Montello nel Quartiere Flaminio e per la progettazione della nuova sede nel 1999 fu bandito un concorso europeo aggiudicato all'arch. Massimiliano Fuksas che ultimò la progettazione definitiva il 10/08/2001. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 04/06/2003 n. 128 avente per oggetto il "Riordino dell'Agenzia spaziale Italiana", l'Agenzia individuò una diversa ubicazione della nuova sede mediante una convenzione stipulata nel 2004 fra ASI e l'Università di Tor Vergata (integrata con due atti aggiuntivi, l'ultimo del 2008) con la quale l'Università concedeva, per un periodo di 30 anni, rinnovabile per uguale periodo (portati poi a 99 anni a seguito della 2° integrazione avvenuta nell'ottobre 2008), l'utilizzo di un'area di circa 60.000

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

mq a fronte di un canone annuo di € 80.000,00, a cui si sono aggiunti, nelle integrazioni del 2008, il pagamento per il progetto urbanistico del comparto su cui era localizzata l'opera (importo stimato € 35.000,00), la progettazione e realizzazione del sovrappasso su via della Sorbona (importo stimato € 700.000,00) e la realizzazione di parcheggi pubblici (importo stimato € 3.500.000,00). Tale accordo ha previsto, inoltre, che il progetto preliminare della nuova struttura fosse redatto dall'Ateneo per un corrispettivo di € 118.000,00.

L'ASI, vista l'indisponibilità in quel momento di competenze professionali adeguate, ha affidato, ai sensi dell'art. 19, co. 3 L. 109/94, la funzione di stazione appaltante al Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna (SIIT).

Nel frattempo il contenzioso con l'arch. Fuksas, sorto a causa della revoca dell'incarico, si è concluso con un atto transattivo. Complessivamente, per la progettazione già svolta e per compensare la perdita dell'incarico delle attività ancora da eseguire, ASI ha sostenuto la spesa complessiva di € 1.378.177,22.

Il progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera, sono stati affidati mediante una gara ristretta fra ditte di fiducia dell'Amministrazione per l'esigenza di particolari misure di sicurezza e segretezza. L'appalto è stato affidato alla S.A.C. - Società Appalti Costruzioni Spa, che ha offerto il massimo ribasso (6,57%) sull'importo a base d'asta di € 44.954.325,21. Il 30/11/2005 è stato stipulato il contratto per un importo di € 42.133.101,51 (di cui € 40.630.166,51 per i lavori).

L'Autorità, con deliberazione n. 109 del 12 dicembre 2012, richiamando il lungo e intricato *iter* che ha caratterizzato la realizzazione della nuova sede dell'ASI, ha, *in primis*, evidenziato l'inutile dispendio di denaro pubblico per il concorso di progettazione, per la progettazione definitiva e parte di quella esecutiva relativi all'iniziale sede ASI di via Masaccio - definitivamente abbandonata nel 2003 - nonché per la conseguente vertenza con il progettista vincitore. L'Autorità ha, inoltre, evidenziato una serie di anomalie e criticità, sia nella fase di affidamento dei lavori, sia durante l'esecuzione degli stessi.

Le criticità rilevate dall'Autorità sul procedimento dei lavori nell'ASI

Capitolo V

Una prima eccezione è stata sollevata circa la qualificazione degli incarichi di "consulenza" per la redazione del progetto definitivo affidati dal SIIT a professionisti esterni. L'affidamento, da parte della S.A., di incarichi di "consulenza" per la redazione del progetto definitivo, è da ritenersi, infatti, non conforme alle disposizioni dell'art. 17 della L.109/94 (allora vigente), che non contempla incarichi di consulenza nell'ambito della progettazione (cfr. Deliberazione n. 76 del 19/07/2005).

L'Autorità ha anche contestato il frazionamento artificioso di tali incarichi - di importo complessivo pari ad € 442.123,15 - affidati ai sensi dell'art. 17, co. 12 della L. 109/94, evitando le procedure più rigorose che l'importo avrebbe richiesto; tra l'altro, è stato rilevato come uno dei progettisti abbia avuto affidati due incarichi; è stata, quindi, superata la soglia contemplata per l'affidamento diretto anche in relazione al singolo professionista.

Anche l'incarico per il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, di importo superiore alla soglia comunitaria (€ 430.000), è stato affidato discrezionalmente, in palese violazione della succitata norma.

Altro punto saliente, evidenziato dall'Autorità, concerne la questione relativa alla sottrazione dell'appalto alla concorrenza, ai sensi dell'art. 33 della L. 109/94 e dell'art. 82 del D.P.R. 554/99, trasferiti e novellati, successivamente nel D.Lgs. n. 163/06 agli artt. 17 e 27. L'Autorità non ha rilevato provvedimenti volti a segretare l'opera, evidenziando l'indeterminatezza e genericità delle motivazioni addotte. Sull'esigenza della segretezza la Corte dei Conti con Delibera n. 1/2008/P ha provveduto a precisare che il giudizio di segretezza spetta esclusivamente al Ministro, in quanto le valutazioni di merito riguardanti motivi di sicurezza e riservatezza attengono alla sfera politica e non a quella amministrativa.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che vi sia stata una forzatura nell'applicazione della normativa ex art. 33 L. 109/94, anche perché, prima della formale segretazione, le esigenze di riservatezza - peraltro riguardanti una piccola porzione del nuovo fabbricato - avrebbero potuto garantirsi anche nell'ambito di un'ordinaria procedura di gara aperta, risultando sufficiente inserire nel bando la semplice richiesta - a tutti gli

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

operatori interessati - di dimostrare il possesso del necessario requisito di abilitazione, rappresentato dal NOS.

La limitazione della concorrenza operata può aver determinato l'affidamento dei lavori a condizioni meno vantaggiose per l'amministrazione; si è rilevato, infatti, come la gara informale abbia visto la partecipazione di sole n. 6 imprese e l'aggiudicazione per un ribasso del 6,57%, valore particolarmente modesto rispetto a quelli che usualmente si registrano per l'affidamento di opere simili in procedure concorsuali.

L'Autorità ha anche evidenziato l'anomalia della clausola contenuta nella lettera di invito ai concorrenti alla gara che ha rimandato all'aggiudicazione la nomina dei professionisti incaricati della progettazione esecutiva, consentendo l'individuazione, quali progettisti per l'impresa aggiudicataria, dei principali "consulenti" della S.A. per il progetto definitivo, con conseguente elusione, di fatto, delle disposizioni di cui all'art. 17, co. 9 della L. 109/94.

Inoltre, relativamente ad ulteriori incarichi di consulenza affidati dal SIIT per la progettazione definitiva delle opere di completamento (anno 2011) nonché per l'attività di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, incarichi affidati a soggetti operanti nello Studio Professionale già intervenuto nel progetto definitivo ed esecutivo, ha evidenziato come tali incarichi abbiano, in ogni caso, violato la suddetta disposizione di legge, ora contenuta ed ampliata nell'art. 90, co. 8 del D.Lgs. 163/06, atteso che lo stesso Studio Professionale era stato già nominato dall'appaltatore per la redazione del progetto esecutivo.

Per quanto riguarda le varianti in corso d'opera, l'Autorità ha rilevato come le modifiche complessivamente apportate abbiano comportato l'introduzione di ben 309 nuovi prezzi, rispetto ai 513 utilizzati per la stima del progetto posto a base di gara, il cui valore rappresenta quasi il 30% rispetto all'importo del contratto; è evidente, pertanto, come il progetto iniziale, sia stato profondamente modificato in corso d'opera.

L'elemento, però, che è apparso del tutto ingiustificato è stato l'anomalo inserimento, nel quadro economico della seconda variante in corso d'opera, di importi per circa 20 milioni di euro fra le somme a disposizione della

Capitolo V

S.A. per la progettazione e l'esecuzione di opere di completamento, atteso che tale previsione ha determinato, di fatto, una rilevante modifica/integrazione del progetto iniziale.

Il CTA del Provveditorato, in data 27/10/2010 ha espresso parere favorevole anche al progetto definitivo delle opere di completamento, dell'importo di € 11.202.732,54 che, in tal modo, ha trovato capienza nelle rimodulate somme a disposizione dell'amministrazione. Tali lavori sono stati affidati alla SAC Spa ai sensi dell'art. 57, co. 5, lett. a) D.Lgs. 163/06, in quanto ritenuti funzionalmente ed operativamente collegati al contratto principale, con un ribasso del 15% migliorando il ribasso dal 6,57% applicato ai lavori del contratto principale.

Al riguardo l'Autorità ha rilevato la non conformità dell'affidamento dei lavori relativi a tali somme alle disposizioni di cui all'art. 57 co. 5, lett. a) del D.Lgs. 163/06, in quanto per alcune opere previste non si ravvisano i presupposti di imprevedibilità stabiliti dal succitato articolo, riscontrando come siano compresi tra dette opere interventi quali pareti mobili, allestimenti vari per l'Auditorium e le altre sale conferenze minori, impianto di sicurezza per la nuova sede, ossia lavori immaginabili e progettabili già nell'originario progetto.

La deliberazione è stata inviata, oltre che ai soggetti interessati per le valutazioni di propria competenza, alla Corte dei Conti - Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio per i profili di competenza.

f) Contratti di lavori dei Beni culturali: Affidamento dei lavori di restauro del Complesso di S. Apollonia di Firenze

A seguito delle informazioni acquisite, è emerso che l'intera opera prende l'avvio con un provvedimento del Direttore dell'Azienda del 21 dicembre 2000 con il quale viene approvato il Programma di realizzazione degli interventi di ristrutturazione del Complesso di S. Apollonia, stabilendo contemporaneamente che a seguito dell'esiguità delle risorse finanziarie disponibili sia dato il via ad una prima parte degli interventi complessivi previsti (1° lotto), per un importo di lavori di € 2.040.028,03 oltre ad € 72.744,95 per oneri della sicurezza. Tale lotto viene posto a gara tramite

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

licitazione privata ai sensi dell'art. 21, co.1, lett.a) della Legge 109/1994 in vigore. I lavori vengono aggiudicati in data 05/12/2002 per l'importo di € 1.786.164,76 ed iniziati il 04/07/2003. A seguito dell'approvazione di n. 3 perizie suppletive e di variante l'importo dei lavori aumenta a €. 2.602.686,05, e il termine per la conclusione fissato al 26/09/2005. Come affermato dalla S.A. nella nota di risposta ai chiarimenti richiesti, a tutt'oggi i lavori non risultano essere stati collaudati in quanto non risulta essere stato emesso il certificato di ultimazione dei lavori, mentre i locali risultano utilizzati dalla Mensa Universitaria S. Apollonia e dalla Fondazione Mediateca Regionale Toscana.

A seguito di intervenuti nuovi accordi con la Regione Toscana (protocollo di intesa del 11/02/2005 e successiva convenzione del 14/11/2005 con la Fondazione Mediateca Regionale Toscana) durante l'esecuzione dei lavori del 1° lotto venivano assegnate ulteriori risorse all'Azienda. Pertanto, anche per arricchire la gamma dei servizi da erogare agli studenti e trasformare il luogo in centro di attività e aggregazione culturale di primaria importanza per la città di Firenze, con provvedimento del Direttore dell'Azienda del 15/05/2006 veniva approvato il progetto del 1° stralcio esecutivo del 2° lotto dei lavori e contestualmente veniva affidato all'impresa facente parte del raggruppamento di imprese aggiudicatrici dei lavori del 1° lotto, l'esecuzione dei lavori ivi previsti per un importo contrattuale di € 583.600,66 a trattativa privata per lavori complementari, ai sensi dell'art. 7 co.4 D.Lgs. 30/2004, i cui lavori avevano inizio in data 25/05/2006 e sarebbero dovuti ultimare in data 07/09/2006. Anche in questo caso, però, a tutt'oggi i lavori non risultano essere stati collaudati in quanto non risulta essere stato emesso il certificato di ultimazione dei lavori, mentre i locali risultano utilizzati dalla Mensa Universitaria S. Apollonia.

A seguito della sottoscrizione, il 12/05/2006, della convenzione con la Fondazione Toscana Spettacolo è stato stabilito di destinare parte dei locali del Complesso di S. Apollonia a nuova sede della Fondazione medesima. Pertanto, per rendere fruibili i locali adeguatamente messi a norma, con provvedimento del Direttore dell'Azienda del 18/08/2006 veniva approvato il progetto del 2° stralcio esecutivo del 2° lotto dei lavori e

Capitolo V

contestualmente veniva affidato all'impresa già incaricata dei lavori del 1° stralcio esecutivo e facente parte del raggruppamento di imprese aggiudicatrici dei lavori del 1° lotto, l'esecuzione dei lavori ivi previsti per un importo contrattuale di € 86.606,65 con la procedura del cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 204 co. 4 D.Lgs. 163/2006, i lavori avevano inizio in data 01/06/2006 e venivano ultimati in data 03/08/2006. Successivamente veniva approvata una perizia suppletiva per maggiori lavori pari ad € 19.937,92. Anche in questo caso non è stato emesso l'atto di collaudo finale ovvero il certificato di regolare esecuzione; è stato, però, redatto ed approvato il conto finale per un importo finale dei lavori di € 106.004,47, mentre i locali risultano utilizzati dalla Fondazione Toscana Spettacolo e come archivio della Fondazione Mediateca Regionale Toscana. A seguito delle risultanze dell'indagine svolta, l'Autorità ha rilevato:

- il contrasto con quanto stabilito dagli artt. 172, 173 e 199 del D.P.R. 554/1999, nel caso dei lavori di cui al 1° lotto, al secondo lotto 1°, 2° e 3° stralcio in quanto non appare essere stato redatto il certificato di ultimazione dei lavori né il collaudo finale;
- il contrasto con le procedure previste dall'art. 132 del D.Lgs. 163/2006, nel caso dei lavori del 4° e 5° stralcio esecutivo del 2° lotto, affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, in quanto appare emergere l'approvazione "ora per allora" dei maggiori lavori eseguiti dall'impresa. Con riferimento al 5° stralcio del 2° lotto, inoltre, è stato rilevato il contrasto con l'art. 112 del D.Lgs. 163/2006, con l'art. 52, co. 1, lett. d), punto 2. i). e con l'art. 53, co. 2, lett. i) del D.P.R. 207/2010, in quanto l'affidamento di opere complementari, per un importo di € 239.553,82, giustificato dalla S.A. appaltante da sopravvenute circostanze imprevedute motivate dalle richieste del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco in sede di preparazione della documentazione necessaria per l'ottenimento del Certificato di Prevenzione Incendi, appare non plausibile in quanto la S.A. ha proceduto all'aggiudicazione dei lavori nel 2008 sulla base di un parere del 1999. Quanto rilevato fa ritenere che il progetto posto a base di appalto non fosse adeguatamente corredato di tutti i pareri, permessi ed autorizzazioni, compreso quello della Soprintendenza,

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

necessari alla effettiva appaltabilità dell'opera, nonché della verifica da effettuare prima dell'avvio dei lavori;

- Il contrasto con quanto stabilito dall'art. 7 co.4 del D.P.R. 554/1999 e da quanto successivamente ribadito dall'art. 9 co.4 del D.P.R. 207/2010 nei limiti ivi stabiliti - cumulo di incarichi - in quanto l'attuale RUP appare incaricato nelle vesti di responsabile unico del procedimento, progettista e direttore dei lavori nei progetti del 2° lotto, 1°, 2°, 3°, 4° e 5° stralcio esecutivo dal 07/02/2000 al 03/05/2011, data dalla quale ha assunto la funzione di RUP altro dipendente della S.A.;
- il contrasto con quanto stabilito dall'art.123 del D.P.R. 554/1999, il quale stabilisce l'unicità della figura del Direttore dei lavori in capo ad una sola persona, salvo la possibilità per la stazione appaltante, nella istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori, di affiancare tale soggetto con eventuali assistenti con funzioni di direttore operativo o di ispettore di cantiere, in quanto in tutti i lavori esaminati emerge l'affidamento degli incarichi direzione dei lavori ad una pluralità di figure professionali fino al 09/01/2009, data in cui, per i lavori in corso di esecuzione, vengono revocati i precedenti incarichi e viene nominata un'unica figura professionale.

La questione è stata segnalata alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Toscana.

g) Contratti di sponsorizzazione dei Beni Culturali- Procedure di sponsorizzazione - Accordo per l'Anfiteatro Flavio (Colosseo)

L'Autorità ha avuto modo di chiarire alcuni aspetti fondamentali del contratto di sponsorizzazione nella contrattualistica pubblica, in occasione dell'affidamento dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio (Colosseo).

A tale riguardo è stato apportato un significativo contributo alla definizione dell'istituto e alle sue diverse declinazioni, mettendo a fuoco le diverse fattispecie di *sponsorizzazione tecnica*, prevista dall'art. 26 del Codice e sottoposta agli obblighi di pubblicità stabiliti dall'art. 27 del Codice stesso, destinata a disciplinare l'acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture a cura e a spese dello sponsor, e di *sponsorizzazione*

Capitolo V

pura o di puro finanziamento, nella quale lo *sponsor* si impegna nei confronti della stazione appaltante esclusivamente al riconoscimento di un contributo in cambio del diritto di sfruttare spazi pubblicitari e che, in quanto contratto attivo, è sottratto alla disciplina codicistica e sottoposto alle norme di contabilità di Stato, le quali richiedono l'esperimento di procedure trasparenti.

La conferma in sede legislativa è intervenuta successivamente con la Legge n. 35/2012, che ha novellato il Codice dei contratti pubblici con l'introduzione dell'art.199-bis, ove appunto è disciplinata la procedura per la selezione di sponsor con specifico riferimento ai beni culturali.

5.3 La vigilanza sui contratti di servizi e forniture**a) Contratti affidati da SOGEI**

La società, partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ha per oggetto prevalente la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF. In quanto organismo di diritto pubblico/amministrazione aggiudicatrice è tenuta al rispetto delle norme in materia di contratti pubblici, in particolare delle disposizioni del D.Lgs. n.163/2006.

L'Autorità a partire dal 2011 ha avviato un'istruttoria relativamente agli appalti banditi dalla Società negli anni 2006-2010, ai fini della verifica della legittimità delle procedure d'affidamento poste in essere.

Contratti affidati
da SOGEI a
partire dal 2006

A seguito delle prime risultanze istruttorie, la Sogei ha evidenziato che l'attività di approvvigionamento svolta ha avuto il costante controllo dei numerosi organi interni oltre ad essere soggetta al controllo della Corte dei Conti ed operare secondo gli indirizzi espressi dal Dipartimento delle Finanze del MEF.

La Società opera con un "Regolamento del processo di acquisizione di lavori, beni, servizi della Sogei S.p.A.", adottato in data 16.12.2008 ed attualmente in fase di verifica e aggiornamento.

Ha segnalato che sono stati affidati con la procedura di cottimo fiduciario 414 contratti su un totale di 1.505, pari al 5% del valore complessivo degli appalti gestiti dalla Società; ha evidenziato, infine, che solo in due casi si è

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

verificato un superamento della soglia di ammissibilità del cottimo in conseguenza delle varianti.

Dall'esame dei dati e dal confronto con quelli presenti presso l'Osservatorio, si sono riscontrati casi in cui i limiti stabiliti dall'art. 125 per il ricorso al cottimo fiduciario - anche se per entità modesta - non appaiono rispettati.

Le tematiche oggetto di approfondimento hanno riguardato:

- 1) contratti affidati con procedura negoziata, di importo particolarmente rilevante;

Oggetto di esame sono stati 31 contratti relativi ad acquisizione di HW e SW e quelli affidati sulla base dell'istituto della segretazione, riferiti all'arco temporale 2006/2010.

Sui contratti segreti, in relazione ai presupposti di legittimità della sottrazione alle ordinarie procedure di gara, è stato sottolineato che l'obbligo di segretazione di aree ritenute particolarmente 'sensibili' risale alla stessa origine dell'attività svolta dalla Società, negli anni '70. Dal 2009 la sottrazione alle ordinarie procedure è stata legittimata dal provvedimento del Direttore Generale delle Finanze n. 58/5/2009 del 7/10/2009 che, alla luce delle modifiche intervenute all'art.17 del Codice dei contratti pubblici, ha effettuato una sostanziale ricognizione delle aree 'segrete' di Sogei, dislocate su varie sedi. Precedentemente all'emanazione del provvedimento n. 58/2009 risultavano stipulati n. 5 contratti per un importo complessivo superiore ai 6 Mln di Euro, di cui n. 4 aggiudicati allo stesso operatore economico (il primo in esito a confronto concorrenziale ed i successivi con 'trattativa diretta').

In relazione alle modalità di individuazione delle ditte invitate, si è rilevato che su 31 interventi, n. 16 sono stati affidati direttamente e n. 15 sono stati preceduti da un confronto concorrenziale.

Dei 5 contratti stipulati prima della modifica normativa che ha esteso la fattispecie dei contratti 'segretati' anche a quelli relativi al Sistema Informativo della Fiscalità, solo uno avente ad oggetto il 'Servizio di presidio continuativo, di conduzione e manutenzione degli impianti presso al sede SOGEI' di importo pari a €3.530.000,00, è stato preceduto da un

Capitolo V

confronto concorrenziale cui sono stati invitati n. 15 operatori economici e che ha fatto registrare n. 5 offerte, con aggiudicazione in favore della Edil Ars Srl.

La medesima ditta è risultata affidataria diretta di n. 2 integrazioni al contratto base (dal 2006 al 2009) e si è anche aggiudicata un nuovo confronto concorrenziale - sempre per la gestione del Servizio descritto in precedenza - dopo l'introduzione della norma che consentiva la segretazione di servizi, lavori e forniture afferenti il Sistema Informativo della fiscalità. Tale procedura (di importo pari a € 4.800.000,00) si è svolta sulla base di n. 4 offerte. Secondo quanto dichiarato, per tale affidamento sarebbe intervenuta la risoluzione contrattuale in data 31/01/2012.

Gli ulteriori affidamenti 'segretati' intervenuti nel 2010 ed assistiti da confronto concorrenziale, riguardano prevalentemente attività di tipo professionale (7 casi su 9), con corrispettivi variabili da € 74.000,00 a € 401.840,00 e coinvolgimento di un numero limitato di operatori economici (da un minimo di 3 ad un massimo di 6 per singolo confronto).

Per quanto riguarda i criteri di individuazione dei soggetti da invitare alla presentazione di un'offerta i rappresentanti della Sogei hanno chiarito che:

- la selezione degli operatori economici per le opere segretate avveniva attingendo ad indagini di mercato; successivamente gli Uffici procedevano alla verifica del possesso del NOS in capo ai soggetti selezionati, ricercandone la presenza negli elenchi che - periodicamente e fino al 2005 - l'Autorità Nazionale per la Sicurezza (A.N.S.) in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (oggi UCSe - Ufficio Centrale per la Segretezza, nell'ambito del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza) trasmetteva alla Sogei; in epoca più recente, la verifica è stata demandata direttamente alla medesima Autorità;

- i casi di affidamento diretto di acquisizione di HW e SW sono riconducibili a condizioni di urgenza o alla necessità di eseguire prestazioni complementari ad altre precedentemente affidate, o aventi carattere di unicità del prodotto; nei relativi casi, l'operatore economico individuato è stato invitato a presentare un'offerta migliorativa rispetto ad una base d'asta, ove preventivata, oppure a determinare una stima *as built*, che

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

comunque veniva sottoposta a verifica di congruità da parte di soggetti terzi qualificati (Università, Ministero dei LL.PP, ecc.).

2) Ricorso a procedure negoziate con particolare riferimento a quelle caratterizzate da "confronto concorrenziale"

L'Autorità ha osservato che il ricorso alla procedura negoziata, previo confronto concorrenziale, di cui all'art. 125 del Codice, è avvenuto, per alcuni casi, con il superamento del limite di importo stabilito per il ricorso al cottimo fiduciario. È stato rilevato anche artificioso frazionamento di contratti, in contrasto con le disposizioni dell'art. 29, comma 4 del D.Lgs. n. 163/2006.

L'Autorità ha rilevato la mancanza di un Elenco degli operatori economici al fine di assicurare la possibilità di accesso agli affidamenti in economia a soggetti idonei interessati. Non risultano, infatti, previsioni in tal senso nel "Regolamento del processo di acquisizione di lavori, beni e servizi della Sogei S.p.A."

L'Autorità con deliberazione n. 48/12 ha, pertanto, ritenuto con riferimento ai casi esaminati, che le procedure seguite da Sogei S.p.A. per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture con procedura negoziata non siano state rispettose dei principi di libera concorrenza, trasparenza, economicità, richiamati dall'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.

L'Autorità ha rilevato, per quanto attiene agli specifici contratti affidati con procedura negoziata aventi ad oggetto la fornitura di prodotti hardware o software e i servizi connessi, analizzati nel corso attività ispettiva, come spesso i contenuti dei contratti (o offerte-contratti) siano disallineati rispetto alle previsioni normative del D.Lgs. n.163/06 e s.m.i., con previsioni che appaiono tutelare in misura maggiore l'operatore economico. Ciò si rileva, ad esempio, per quanto riguarda le modalità di pagamento (mediante rate anticipate trimestrali), la garanzia dell'esatto adempimento (non è disciplinata la prestazione della cauzione definitiva), la disciplina del subappalto, il collaudo e le penali (non presente) e - benché non specificamente normata dal Codice dei contratti pubblici, in analogia a quanto previsto per il settore 'lavori' - la possibilità di recesso.

Capitolo V

Ha rilevato, inoltre, per alcuni contratti oggetto di specifica attività ispettiva, affidati direttamente e non riconducibili ad acquisizione di prodotti HW o SW, l'assenza di motivazione che giustifichi il ricorso alla procedura negoziata e di un'adeguata valutazione economica. In alcuni casi si è rilevato il ricorso all'affidamento diretto e successive proroghe, anche in presenza di importi superiori alla cosiddetta 'soglia europea', in mancanza dei necessari presupposti anche della sussistenza di una situazione di urgenza.

Analogamente è stata rilevata, in relazione a contratti per i quali sono state ritenute ricorrere misure di riservatezza o segretezza, la non conformità delle procedure di affidamento degli stessi, con particolare riferimento alle modalità di selezione degli operatori economici affidatari o invitati ai confronti concorrenziali, con le disposizioni dell'art. 2 del Codice, che presuppongono il rispetto dei principi di "imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità". Tra l'altro, tra gli operatori invitati ai confronti concorrenziali per l'affidamento dei suddetti contratti, secondo quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Informazioni per la Sicurezza - Ufficio Centrale per la Segretezza, taluni non sono risultati in possesso del NOS e altri non in possesso di abilitazione operante.

Pertanto l'Autorità ha disposto l'invio della deliberazione all'A.D. di Sogei S.p.A. per le proprie valutazioni e i provvedimenti da adottare in relazione ai rilievi formulati, nonché alla Procura della Repubblica, per quanto di competenza.

b) Determinazione dei compensi dei CTU nelle controversie arbitrali con i *General Contractors* nell'ambito dei contratti per la realizzazione di tratte AV/AC.

L'Autorità, a seguito di richiesta di RFI S.p.A, si è occupata della tematica dei compensi dei CTU nelle controversie arbitrali tra la stessa società e i *General Contractors*, nell'ambito di contratti per la realizzazione di tratte della rete ferroviaria AV/AC.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Precedentemente l'Autorità aveva precisato che negli arbitrati Alta Velocità i compensi dei CTU avrebbero dovuto essere determinati in base alla normativa "vigente al momento della costituzione... dei collegi" arbitrali.

Pertanto, essendo al momento di costituzione dei collegi degli arbitrati in questione vigente l'art. 241 del D.Lgs. n.163/2006, detti compensi dei CTU andrebbero determinati secondo i riferimenti fissati dal D.P.R. 115/2002, richiamati dal predetto articolo.

Invece, nel caso segnalato i Collegi arbitrali hanno liquidato ai CTU compensi più elevati e, al rifiuto di RFI di corrispondere tali somme, i *General Contractors* si sono offerti di pagare (talvolta hanno in effetti già pagato) la quota di competenza di RFI SpA eccedente quanto stabilito dal D.P.R. 115/2002.

RFI SpA ha evidenziato, inoltre, che anche quando i Collegi hanno valutato i compensi con riferimento al D.P.R. 115/2002, gli stessi hanno adottato criteri di applicazione non conformi a quelli generalmente adottati dall'Autorità, liquidando un compenso per ciascun quesito posto, calcolato in base al valore del singolo quesito, anziché un unico corrispettivo sul valore complessivo dei quesiti.

La Società ha evidenziato anche come, sotto il rilevante profilo dell'imparzialità dei CTU, costituisca anomalia/irregolarità/violazione la circostanza che i CTU:

- sin dall'inizio della consulenza sappiano che potranno percepire il compenso che eccede i limiti stabiliti dal D.P.R. 115/2002 solo dalla parte privata;
- durante la consulenza effettivamente percepiscano dalla parte privata anche le quote di compensi di competenza di RFI che eccedono i limiti stabiliti dal D.P.R. 115/2002.

L'Autorità ha esaminato la documentazione fornita da RFI S.p.A. contenente una casistica dei procedimenti arbitrali in corso e dei compensi richiesti dai CTU dalla quale si ricava che gli arbitrati segnalati hanno date di costituzione dei collegi tutte successive all'entrata in vigore del Codice dei contratti (dal 20.7.2006 al 26.6.2008) e attengono a contenziosi di importo elevato (da 380 milioni di euro a 1.713 milioni di euro).

Capitolo V

La questione viene ad estendersi, inoltre, anche ai compensi degli Arbitri, atteso che dapprima l'art. 29, comma 1-quinquiesdecies, lettera b) del D.L. 30.12.2008, n. 207, come convertito con Legge 27.2.2009, n. 14 e poi l'art. 5 del D.Lgs. 20.3.2010, n. 53 hanno introdotto disposizioni contenenti significative limitazioni ai compensi del collegio.

L'Autorità ha osservato come, nell'ambito dei procedimenti arbitrali, assuma un ruolo particolarmente significativo l'attività del CTU.

Il consulente tecnico è infatti incaricato dal Collegio arbitrale di fornire risposta, sulla base della propria qualificazione professionale ed esperienza, a quesiti connotati da valenza tecnica, la cui soluzione è rilevante ai fini delle decisioni del Collegio stesso. Il CTU, in particolare, assumendo una posizione terza rispetto ai consulenti incaricati dalle parti, svolge un ruolo determinante per l'esito della vertenza, ruolo che, pertanto, deve essere connotato dalla massima imparzialità. La disponibilità dei *general contractors* a corrispondere ai CTU compensi superiori alla norma, anche assumendosi l'onere della quota di competenza pubblica, può certamente ricondursi all'intento di pervenire quanto più rapidamente possibile alla definizione della controversia e, quindi, all'eventuale riconoscimento delle richieste economiche formulate. Tuttavia, appaiono fondate le preoccupazioni di RFI SpA, circa il fatto che la corresponsione di compensi ai CTU in misura disomogenea tra la stazione appaltante e il *general contractors* venga a costituire, sia pure solo potenzialmente, un elemento lesivo del principio di imparzialità che deve connotare l'azione del CTU.

L'Autorità, si è già espressa sull'argomento dei compensi ad Arbitri e CTU nell'adunanza del Consiglio del 27 luglio 2010, fornendo, quindi, risposta con nota prot. 50025 del 29.7.2010, della quale si ricavano alcune principali indicazioni in relazione agli interventi del sistema ferroviario AV che ricadono nella disciplina dettata per i settori speciali.

La Legge 109/94 e s.m. stabiliva, all'art. 32, che, nel caso di controversie insorte tra stazione appaltante e imprese nell'esecuzione di contratti pubblici, il giudizio fosse demandato ad un collegio costituito presso la Camera arbitrale, il cui funzionamento era disciplinato dagli artt.150 e 151 del D.P.R. 554/99 (articoli successivamente abrogati in quanto dichiarati

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

illegittimi dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6335/2003) e dal D.M. 398/2000.

Successivamente la Legge n. 80/2005 (di conversione del D.L. n. 35/2005) ha modificato l'art. 32 della Legge 109/94: in caso di accordo tra le parti il procedimento poteva svolgersi secondo il modello dell'arbitrato libero ai sensi del codice di procedura civile, lasciando agli arbitri il potere di autoliquidazione dei compensi, pur se con l'obbligo di applicare le tariffe allegate al D.M. n. 398/2000, mentre, nel caso di mancato accordo, l'arbitrato si sarebbe dovuto svolgere secondo il modello di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale, applicando le norme del D.M. n. 398/2000 e, solo per quanto da esso non disciplinato, le norme del codice di procedura civile.

Il D.Lgs. n. 163/2006 ha confermato il suddetto doppio binario, disponendo, però, sotto il profilo della procedura, sia per l'arbitrato libero che per quello amministrato, il riferimento al codice di procedura civile.

Il D.Lgs. n. 53/2010 (*attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti*) ha modificato gli artt. 241 e seguenti del Codice, con disposizioni tendenti ad un rafforzamento degli strumenti di definizione delle liti alternativi al processo. In relazione alle tariffe le modifiche hanno tenuto conto della già intervenuta Legge n.14/2009 (di conversione del D.L. n. 207/2008), che ha contemplato il dimezzamento delle tariffe allegate al D.M. 398/2000 e che ha vietato incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate.

Il modificato art. 241 ha stabilito, inoltre, che *"il compenso per il collegio arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100 mila euro"*.

Inoltre, riguardo alle spese del giudizio arbitrale imputabili all'eventuale consulente tecnico o altro ausiliario, il comma 13 dell'art. 241 prevede che il relativo compenso sia liquidato dal collegio arbitrale, ai sensi degli artt. 49 e 50 del D.P.R. 115/2002 (*"Testo unico delle disposizioni legislative in materia di*

I recenti
interventi
normativi in
materia di
compensi

Capitolo V

spese di giustizia”), nella misura derivante dall’applicazione delle tabelle ivi previste.

L’Autorità, dopo tale preliminare ricognizione, ha quindi evidenziato come, sulla base anche di parere dell’Avvocatura dello Stato, la data di costituzione del Collegio arbitrale segni il momento in cui viene in essere l’obbligo di rendere il lodo nei termini prefissati.

Ne deriva che, ove i collegi siano costituiti nella vigenza della Legge n.109/94, per gli arbitrati, in quanto relativi ad interventi ricadenti nella disciplina dei settori esclusi (attualmente settori speciali), non sono applicabili le disposizioni contenute nella Legge n.109/94 e s.m. e nel D.P.R. 554/99; per tali arbitrati trova dunque applicazione il codice di procedura civile. Ove i collegi siano, invece, costituiti successivamente all’entrata in vigore del D.Lgs. n.163/2006, gli arbitrati sono disciplinati dalle disposizioni degli artt. 241 e seguenti del Codice, applicabili anche ai settori speciali, come precisato dall’art. 206 del Codice.

Non trova, invece, applicazione la disciplina transitoria di cui all’art. 253, comma 34, del medesimo decreto legislativo, in quanto riferita ad arbitrati contemplati in contratti d’appalto stipulati in epoca precedente all’entrata in vigore del Codice, ma soggetti *ab origine* all’applicazione della Legge n.109/94 e s.m. e del relativo regolamento di attuazione.

Ulteriori indicazioni sono state fornite dal Consiglio della Camera Arbitrale, con provvedimento del 9.10.2008, in relazione alla formulazione al CTU di più quesiti e di vertenze di importo eccedente quello massimo contemplato dalle tabelle (€ 516.456,90).

**Le conclusioni
dell’Autorità**

In base a quanto rilevato, l’Autorità ha ritenuto che agli arbitrati relativi a contratti AV/AC i cui collegi siano stati costituiti successivamente all’entrata in vigore del D.Lgs. n.163/2006, debbano applicarsi le disposizioni di cui all’art. 241 del medesimo decreto legislativo; ha ritenuto, pertanto, che i compensi dei CTU debbano essere liquidati dal collegio arbitrale, ai sensi degli artt. 49 e 50 del D.P.R. 115/2002, nella misura derivante dall’applicazione delle tabelle ivi previste, con riferimento al valore complessivo della controversia e compensando con

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

vacazioni le prestazioni relative a quesiti di valore superiore al limite di € 516.456,90.

Infine, ha ritenuto che il compenso degli Arbitri debba essere valutato sulla base di quanto disposto dall'art. 241, comma 12 del Codice, con le tariffe contemplate dal D.M. lavori pubblici n. 398 del 2.12.2000, tenendo conto che, nel caso di collegi costituiti successivamente all'entrata in vigore della L. n.14/2009 (29.2.2009), i compensi massimi e minimi stabiliti dalle predette tariffe sono dimezzati e sono vietati incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, mentre, nel caso di collegi costituiti successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n.53/2010 (27.4.2010), il compenso per il collegio, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100 mila euro.

c) Gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica in Comuni prevalentemente della Lombardia

L'Autorità ha esaminato la problematica dei servizi pubblici locali per gli aspetti riguardanti gli impianti di illuminazione pubblica. In particolare, la tematica riguarda l'affidamento, senza previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica, del servizio di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione da parte di numerose Amministrazioni comunali prevalentemente della Lombardia attraverso la stipula o il rinnovo, ai sensi dell'art. 113 T.U.E.L., approvato con il D.Lgs.267/2000 così come successivamente modificato, di Convenzioni per la gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica insistenti sui territori comunali in favore della Società Enel Sole, precedente gestore e, in taluni casi, proprietaria di tutti o di parte degli impianti.

Le segnalazioni al riguardo pervenute, sia da parte di numerosi Comuni sia da singoli operatori economici e associazioni di categoria, hanno riguardato l'ipotesi della sottrazione al mercato e alla concorrenzialità una quota-parte consistente di servizi pubblici locali e che sia stata di fatto ostacolata la libera competizione degli operatori del settore. Le note vicende referendarie e la travagliata produzione normativa sulla materia

Capitolo V

hanno accompagnato le diverse fasi di osservazione del fenomeno, in cui sono ancora presenti vaste aree di anomalia rispetto ai principi comunitari di apertura alla concorrenza.

In particolare la titolarità della proprietà degli impianti, non esclusivamente in capo agli enti locali ma sovente in promiscuità con il gestore uscente, nonché proroghe o rinnovi delle Convenzioni giunte a termine, hanno determinato problemi di non facile soluzione nella fase transitoria verso il passaggio ad un sistema di affidamento con procedure ad evidenza pubblica secondo i noti principi di concorrenzialità e trasparenza. L'Autorità ha pertanto espresso le proprie considerazioni nel senso che:

- il servizio di pubblica illuminazione è un servizio pubblico locale e in quanto tale soggiace alle regole previste per essi e la sua gestione deve essere affidata con procedure ad evidenza pubblica conformi al diritto comunitario e al Codice dei contratti pubblici;
- sono da escludere tutte le forme di proroga o di tacito rinnovo degli affidamenti in corso, se non per il tempo necessario all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
- per le gestioni in essere, occorre, previa determinazione del valore degli impianti per l'acquisizione al patrimonio comunale e l'assunzione effettiva del titolo di proprietà in capo ai Comuni, procedere all'espletamento delle procedure di evidenza pubblica (ovvero agli affidamenti in conformità alla normativa europea), evitando il mantenimento di situazioni monopolistiche, sulla base della relazione di cui al comma 13 dell'art. 34 D.L. 179/2012, da pubblicarsi entro la data del 31/12/2013;
- bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio, con i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire l'appalto (ex art. 25, comma 6, D.L. 1/2012, convertito in L. 27/2012). Pertanto, deve essere fornita all'ente locale, da parte del gestore uscente, una dettagliata descrizione degli impianti esistenti, della relativa

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

funzionalità o della necessità di interventi di messa a norma, al fine di mettere in condizione gli stessi di predisporre bandi atti a consentire un'offerta tecnico-economica consapevole ed affidabile da parte degli operatori;

- l'ammissione della società Enel Sole s.r.l. alla gara indetta da CONSIP in data 8.10.2009 nonché l'aggiudicazione in favore della stessa di n. 3 lotti è avvenuta in aperta violazione dell'art. 23-bis, comma 9, decreto-legge 112/2008 (convertito in L. 133/2008) nel testo all'epoca vigente, ove sussisteva ed era pienamente vigente il divieto di partecipazione alle gare anche per le società partecipate da società quotate in mercati regolamentati.

d) Gara europea con procedura ristretta per l'affidamento della concessione per lo sfruttamento del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di conduzione e manutenzione ordinaria

L'istruttoria è stata avviata ai fini della verifica della legittimità del bando e della procedura ristretta per l'affidamento della concessione per lo sfruttamento del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di conduzione e manutenzione ordinaria.

La forma contrattuale prescelta dalla S.A.(RFI) è stata quella della concessione di servizi, affidata mediante procedura ristretta, che attribuisce integralmente al concessionario l'alea della gestione, ivi inclusa quella collegata al corrispettivo da reperire direttamente dall'utenza. A tali concessioni si applica l'art. 30 D.Lgs. 163/2006, per cui l'affidamento di tali concessioni deve essere preceduto dall'espletamento di procedure ad evidenza pubblica che, sebbene disciplinate in maniera meno rigida rispetto ai contratti d'appalto di servizi, debbono svolgersi nel rispetto altrettanto rigoroso dei principi desumibili dal Trattato e di quelli dettati per i contratti pubblici. Occorre, inoltre, prevedere una predeterminazione dei criteri selettivi e per esse è previsto, ove compatibile con l'oggetto, che le offerte e i contratti debbano contenere un piano economico-finanziario al

Capitolo V

fine di verificare la copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto.

Nel Piano Economico Finanziario l'amministrazione verifica l'attendibilità della proposta e la sua concreta fattibilità sotto due concorrenti profili: da una parte sotto il profilo della concreta realizzazione dell'opera pubblica, senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione, dall'altra, sotto il profilo della idoneità ad assicurare una fonte di utili in grado di consentire il rimborso del prestito e la gestione proficua dell'attività espletata.

Le criticità rilevate sul termine di presentazione delle domande e sull'importo presunto del contratto

Sulla base di dette premesse sono state riscontrate le seguenti principali criticità: sul termine di presentazione della domanda di partecipazione in quanto la scarsa partecipazione del mercato alla gara *de qua* pare un'ulteriore conferma della scarsa apertura alla concorrenza, anche per la non congruità dei termini inizialmente previsti dalla S.A. per la partecipazione alla gara in esame; sull'importo presunto del contratto essendo l'oggetto del contratto costituito dalla gestione commerciale e dalla gestione funzionale del complesso immobiliare tanto gli importi della prima come della seconda, dovevano essere compresi nel valore presunto di gara. L'art. 29, comma 1, D.Lgs. 163/2006 dispone infatti che "il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti", importo che, nel caso delle concessioni, proviene dall'utenza.

Come già rappresentato dall'Autorità, "Per le concessioni, in particolare, nella nozione di "importo totale pagabile" è sicuramente da ricomprendere il flusso dei corrispettivi pagati dagli utenti per i servizi in concessione (...) il canone a carico del concessionario potrà, altresì, essere computato ove previsto, ma certamente proprio in quanto solo eventuale non può considerarsi (...) l'unica voce indicativa del valore della concessione". L'erronea determinazione dell'importo della concessione ha determinato la mancanza di una trasparente e corretta informazione agli operatori economici sui reali valori della concessione.

Il bando di gara prevedeva, con riferimento alla gestione funzionale, che l'esecuzione della manutenzione e conduzione ordinaria dovesse essere (sub) affidata a terzi in quanto la S.A. affidava a terzi mediante la gara in

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

esame, la gestione dell'intero complesso immobiliare della stazione AV di Roma Tiburtina. La mancata indicazione del valore della gestione funzionale della stazione Tiburtina nell'importo presunto di gara è stato ritenuto non quantificabile poiché strettamente dipendente dalle capacità operative e gestionali del concessionario e dalle condizioni contrattuali stabilite con gli appaltatori. Proprio sulla scorta di ciò, si può dunque affermare la criticità di non avere inserito nel bando il valore presunto della gestione funzionale, dell'intero complesso immobiliare mancando così di informare correttamente il mercato sui presunti valori della concessione che intendeva affidare in conformità all'art. 29 D.Lgs. 163/2006.

Per quanto riguarda lo sfruttamento economico, si è rilevato che la stazione appaltante ha calcolato il valore presunto del contratto facendo riferimento al solo canone annuo da corrispondere al concedente relativo alla locazione delle aree strettamente commerciali, corrispondenti ad una parte delle aree economicamente sfruttabili (10.000 mq circa rispetto ai 17.000 mq complessivi), atteso che per i restanti 7.000 mq, utilizzabili come aree conferenziali, mostre ed esposizioni non avrebbe ritenuto ipotizzabile alcun corrispettivo.

Mentre occorreva calcolare il valore dell'affidamento nel rispetto delle regole di cui all'art. 29 del codice dei contratti *"il quale impone di riferirsi al fatturato presunto derivante dalla gestione del servizio"*, intendendo con ciò che il calcolo relativo alla determinazione dell'importo del servizio oggetto di concessione deve essere effettuato tenendo conto dei ricavi ipotizzabili in relazione alla futura gestione.

Ciò può aver inciso sulla *"ponderazione della congruità dei requisiti speciali di partecipazione"*¹² nonché *"aver reso più difficoltosa per gli operatori economici interessati la formulazione di un'offerta economica consapevole"*.

Sui motivi giustificativi della scelta della durata (trentennale) della concessione e dei requisiti di partecipazione, la S.A. si è limitata a indicare generici motivi di opportunità. La durata trentennale della concessione è stata giustificata con l'esigenza della S.A. di uniformare la scadenza della concessione *de qua*, con quella di altre due concessioni per la gestione di

¹² AVCP, Delibera n. 13 del 12/03/2010.

Capitolo V

due stazioni ferroviarie aventi durata quarantennale, al fine di "rientrare nella piena detenzione delle stazioni in maniera unitaria", nonché per rendere tale durata compatibile con la normativa vigente in materia di locazione commerciale. È apparso evidente la carenza di ragioni oggettive a giustificazione della durata della concessione (ad es. ingenti investimenti e la conseguente necessità di assicurare all'operatore economico tempi congrui per l'ammortamento, al fine di garantire il giusto equilibrio economico-finanziario) che appare irragionevolmente lunga.

I requisiti di capacità tecnica ed economica scelti sono stati anch'essi giustificati con un riferimento estremamente generico all'"entità significativa" da gestire. Il requisito economico richiesto, alla luce delle motivazioni addotte dalla S.A., è apparso sproporzionato in relazione al valore presunto indicato nel bando e nel disciplinare di gara, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, con effetti fortemente restrittivi della concorrenza.

Appare, altresì, restrittivo della concorrenza anche la scelta di limitare la tipologia e conseguentemente il numero dei complessi immobiliari utilizzabili ai fini del calcolo del fatturato, facendo riferimento a tre sole destinazioni d'uso: stazioni ferroviarie, aeroportuali e porti turistici.

Sui requisiti di capacità tecnica, si rileva l'assenza di giustificazioni oggettive per la scelta della S.A. di limitare il requisito dell'esperienza pregressa alla sola gestione di aree ferroviarie, aeroportuali e porti turistici (analogamente a quanto previsto per il requisito economico del fatturato) e alla gestione pregressa della stessa superficie complessiva di quella della stazione ferroviaria oggetto di gara (ciò trova conferma nella scarsa partecipazione del mercato posto che alla gara hanno partecipato due sole Società: Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., entrambe del gruppo FS, che attualmente gestiscono, l'una le maggiori stazioni della rete ferroviaria nazionale; la seconda, le stazioni minori).

Correlativamente a ciò, in considerazione del fatto che l'oggetto del contratto è misto e che i servizi, lavori e forniture oggetto di gara sono diversi tra loro, si ritiene che la S.A. abbia omesso di richiedere requisiti sia tecnici che economici idonei a selezionare operatori in possesso delle

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

capacità tecnico-organizzative ed economico-finanziarie necessarie per eseguire tutti i servizi, i lavori e le forniture messi a gara, a nulla valendo il fatto che successivamente il potenziale concessionario avrebbe avuto la facoltà o l'obbligo di affidare a terzi, tutte o parte delle attività messe a gara.

A seguito dell'esame degli atti di gara, emerge che il concessionario della gestione funzionale del complesso immobiliare, spogliato dei servizi di conduzione e manutenzione, resti tale solo di nome ma non di fatto, essendo affidatario solo dei compiti di stazione appaltante (accanto a quelli di programmazione e pianificazione dei servizi e di controllo degli esecutori); inoltre, a fronte di questo "incarico", per tale attività viene previsto anche un compenso forfetario (calcolato in misura percentuale sui costi posti a carico della S.A. in ragione delle estensioni delle superfici di sua esclusiva competenza) che più che renderlo coerente con la fattispecie della concessione, lo rende meglio inquadrabile in quella dell'appalto.

e) Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale

La società Enel Rete Gas S.p.A. ha segnalato all'Autorità che l'affidamento della concessione del servizio di distribuzione del gas metano, di importo pari a € 1.245.400.000,00 per la durata di 12 anni, avrebbe dovuto avere ad oggetto la distribuzione del gas non solo per il territorio di Roma Capitale, ma per l'intero ambito territoriale minimo, ossia l'ambito "Roma I - Città ed impianto di Roma" comprendente il Comune di Roma, Frascati, Grottaferrata, Marino, Rocca di Papa, Ciampino e Fiumicino.

Circa il rilievo segnalato dall'esponente, la S.A. ha precisato che il bando è stato pubblicato il 26/09/2011, mentre il decreto recante la individuazione dei nuovi ambiti territoriali di gar, ex art. 46 bis, comma 2, L. 29 novembre 2007 n.222 e ss.mm., non risultava ancora completato.

La S.A. ha, precisato che la concessione con Italgas (gestore dal 1991) è scaduta *ex lege* in data 31/12/2009 in virtù del combinato disposto dell'art. 15, comma 7, D.Lgs. 23 maggio 2000 n. 64/2000 e dell'art. 23 D.L. 273/2005, convertito nella L. 23 febbraio 2006 n. 51 ed il processo per

Capitolo V

il nuovo affidamento è iniziato nel 2009, a seguito della Deliberazione di G.C. n. 412/2009. Il procedimento di preparazione degli atti di gara ha avuto per oggetto rilevanti e complesse attività preparatorie, compresa la stima, in contraddittorio con il gestore uscente, di tutti gli impianti realizzati da quest'ultimo nel corso della concessione. L'intesa su tale stima è stata raggiunta solo il 29/07/2011 dal Comitato paritetico per il servizio gas.

L'Amministrazione ha ricordato che l'esistenza obiettiva di tali difficoltà e la loro riconducibilità alla responsabilità del gestore uscente sono state accertate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con il provvedimento n. 23114 del 14/12/2011 con il quale detta Autorità ha sanzionato Italgas per abuso di posizione dominante, ex art. 102 TFUE e art. 14, L. 10 ottobre 1990 n. 287, consistente nel ritardo e rifiuto di fornire informazioni necessarie ai fini della realizzazione di gare competitive per il riaffidamento del servizio di distribuzione del gas naturale nei Comuni di Roma [..]", sanzionando, anche in termini economici, il comportamento scorretto di Italgas Spa. Inoltre, avverso il bando di gara, Italgas ha proposto ricorso al Giudice Amministrativo e tale ricorso è stato dichiarato inammissibile in primo grado ed in appello (sentenza TAR Roma, Sez. II, n. 1799/2012, sentenza CdS, Sez. V, n. 1187/2012).

L'istruttoria
dell'Autorità

L'istruttoria dell'Autorità ha rilevato che gli ambiti per lo svolgimento del servizio di distribuzione del gas sono stati introdotti dall'art. 46 bis, comma 2 del D.L. 159/2007 (in vigore dal 3/10/2007), convertito nella L. 222/2007. Al fine di incentivare l'aggregazione tra enti locali, il successivo comma 3, stabilisce che la gara per l'affidamento del servizio è bandita per ciascun bacino ottimale, entro 2 anni dall'individuazione dell'ambito, da stabilirsi entro 1 anno dalla pubblicazione del D.L. stesso.

I 177 ambiti territoriali per la distribuzione del gas (di seguito ATEG) sono stati successivamente determinati dal Decreto 19/01/2011 del Ministero dello Sviluppo economico che ha stabilito che gli enti locali di ciascun ambito affidano mediante gara unica i servizi di distribuzione del gas (ai sensi dell'art. 2, comma 1, D.M. citato) e che le gare per le quali non è stato

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

pubblicato il bando o non è decorso il termine per la presentazione delle offerte, sono aggiudicate unicamente in base ai predetti ambiti territoriali (art. 3 comma 3).

L'art. 24, comma 4, del D.Lgs. 1 giugno 2011 n. 93 (in vigore dal 29/06/2011) ha precisato che: *“Gli enti locali che, per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, alla data di entrata in vigore del presente decreto, in caso di procedura di gara aperta, abbiano pubblicato bandi di gara, o, in caso di procedura di gara ristretta, abbiano inviato anche le lettere di invito, includenti in entrambi i casi la definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e del valore di rimborso al gestore uscente, e non siano pervenuti all'aggiudicazione dell'impresa vincitrice, possono procedere all'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale secondo le procedure applicabili alla data di indizione della relativa gara. Fatto salvo quanto previsto dal periodo precedente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'articolo 46-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 novembre 2007, n. 222.”*

Successivamente, con il D.M. 18/10/2011 sono stati individuati i comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale. Nelle premesse dello stesso D.M. si Legge *“Visto il decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, recate, fra l'altro, attuazione della direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, ed in particolare l'art. 24, comma 4, che, superando le disposizioni dell'art. 3, comma 3, primo periodo del decreto interministeriale 19 gennaio 2011, prevede che dall'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali, facendo salve le gare che all'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo sono pervenute, in caso di procedura aperta, alla pubblicazione del bando di gara, o, in caso di procedura di gara ristretta, anche all'invio della lettera di invito, purché in entrambi i casi riportino la definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e del valore di rimborso al gestore uscente”*.

Pertanto, dopo il 29 giugno 2011, deve ritenersi che il legislatore abbia previsto che nuove gare possano essere indette solo a livello di ambito

Capitolo V

territoriale minimo, precludendo al singolo comune la possibilità di bandire una gara autonoma per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas. In tal senso si è pronunciato il giudice amministrativo con la sentenza del 29/03/2012, n. 555 Tar Brescia sez. II, aggiungendo *"Ciò ancorché i decreti ministeriali, attuativi delle disposizioni normative relative alla costituzione degli ambiti, siano stati adottati, in parte, solo dopo la pubblicazione del bando. La norma, infatti, a prescindere dai tempi tecnici necessari per l'adozione della disciplina di dettaglio per l'attuazione delle scelte operate dalla Legge in ordine al sistema di affidamento della gestione del servizio di distribuzione del gas, inequivocabilmente pone il divieto, nelle more, di procedere all'indizione di autonome gare da parte dei singoli comuni: in tale periodo, quindi, il servizio dovrà essere garantito dal gestore attuale"*.

Dal momento che il bando della gara in questione è stato pubblicato il 26/09/2011, la S.A. avrebbe dovuto operare al fine di indire la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas per l'intero ambito territoriale piuttosto che per il solo Comune di Roma.

L'Autorità ha riconosciuto che la volontà dell'Amministrazione circa l'affidamento in parola sia stata manifestata già nel 2009 ed il comportamento anticoncorrenziale dell'*incumbent* abbia dilatato i tempi relativi all'indizione della gara, come anche richiamato dall'Antitrust, con il provvedimento su richiamato.

L'Autorità ha, quindi, ritenuto che la Stazione Appaltante avrebbe dovuto indire la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas per l'intero ambito territoriale di appartenenza, ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.Lgs. 1 giugno 2011 n. 93.

Con riguardo ai potenziali ulteriori aspetti di criticità emersi dal bando, l'Autorità ha censurato la discrezionalità lasciata alla Commissione di gara nell'attribuire i propri punteggi in carenza di precisazione anche di sub-criteri, non essendo 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.

*L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture***f) Gare per l'affidamento in concessione di "servizi per il pubblico", ex art. 117 del Codice dei Beni Culturali, e di "servizi strumentali" presso i principali siti culturali nazionali**

Nell'anno 2012 è proseguita l'attività di indagine in materia di gestione e valorizzazione dei beni culturali. L'indagine nasceva dell'esigenza di far luce, in particolare, sulle principali cause dell'ampio contenzioso sviluppatosi sugli affidamenti dei cd. "servizi aggiuntivi".

L'intervento dell'Autorità è stato, inoltre, sollecitato dall'Associazione Confcultura - associazione delle imprese private che gestiscono i servizi per la valorizzazione, fruizione e promozione del Patrimonio Culturale - la quale ha posto all'attenzione dell'Autorità su alcune gare della Soprintendenza Speciale per il Patrimonio Storico Artistico ed Etno-Antropologico e per il Polo Museale della Città di Roma, della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, della Soprintendenza Speciale per il Patrimonio Storico, Artistico ed Etnoantropologico e per il Polo Museale della Città di Firenze, della Soprintendenza Speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei, ritenute non conformi alle norme del Codice dei Contratti Pubblici.

Le gare indette
dalla
Soprintendenza

La Soprintendenza di Roma ha indetto tre distinte gare, nello specifico, per l'affidamento dei servizi di "Libreria" con base d'asta (b.a.) per netti euro 9.163.000,00, del servizio di "Ristoro" b.a. per netti euro 6.199.227,00 e dei servizi "Integrati", b.a. per netti euro 40.579.329,00; tutte aventi scadenza 15.09.2010, per un rapporto contrattuale avente durata 6 anni con verifica intermedia del perdurante equilibrio economico del rapporto al termine del primo triennio.

La Soprintendenza di Napoli e Pompei ha bandito tre distinte procedure ristrette, due per l'affidamento in concessione dei servizi di "Libreria" nelle Aree archeologiche di Pompei ed Ercolano (NA), b.a. per netti euro 2.656.204,00, e nei Siti culturali di Napoli e provincia e Reggia di Caserta, b.a. per netti euro 4.039.364,00 ed una per l'affidamento dei servizi "Integrati" nelle Aree archeologiche di Pompei, Ercolano ed altre (NA), b.a. per netti euro 83.889.120,00; tutte con scadenza 15.09.2010, per un rapporto contrattuale avente durata di 6 anni con verifica intermedia, al

Capitolo V

termine del primo triennio, del perdurante equilibrio economico del rapporto.

La Soprintendenza di Firenze ha indetto due procedure di gara, una per l'affidamento dei servizi di "Libreria" con b.a. per netti euro 47.100.000,00 e l'altra per l'affidamento dei servizi "Integrati" con b.a. per netti euro 160.700.000,00; tutte con scadenza 15.09.2010, per un rapporto contrattuale avente durata 6 anni con verifica intermedia, al termine del primo triennio, del perdurante equilibrio economico del rapporto.

La Direzione Regionale del Lazio ha indetto due procedure di gara, una per affidare in concessione i servizi di "Ristoro", b.a. per netti euro 2.618.000,00 e l'altra per l'affidamento in concessione dei servizi "Integrati", b.a. per netti euro 28.854.000,00; tutte con scadenza il 15.09.2010 e durata 8 anni. Sulle gare segnalate è in corso l'intervento del Giudice Amministrativo.

L'Autorità, considerata l'importanza strategica ed economica della questione, ha avviato un procedimento di vigilanza nei confronti di ciascuna Amministrazione procedente, nonché della competente Direzione per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (di seguito anche "Direzione").

L'Autorità nel corso dell'esame dello stato attuale delle procedure, ha rilevato la preoccupante fase di stallo delle varie gare in essere.

Nel merito dei singoli profili contestati nelle gare in oggetto, l'Autorità ha rimesso le proprie considerazioni nella Deliberazione n. 10/2013, ritenendo di tutta evidenza l'importanza di stimare tutti i servizi che compongono il complessivo affidamento in concessione, al fine di garantire condizioni di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e di corretta informazione del mercato di riferimento sulle complessive e reali condizioni di gara.

L'Autorità ha specificato che l'estensione della durata delle concessioni ad otto anni rispetto alla durata media indicata dal MiBAC di sei anni, non risulta supportata da documentazione probante circa la valutazione di sostenibilità economica dei servizi con riguardo all'arco temporale, risalente all'epoca dell'indizione della gara.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

L'Autorità ha ritenuto opportuno soffermarsi anche sul contesto di riferimento in merito al ruolo che i "servizi per il pubblico" (art. 117, D.Lgs. n. 42/04) rivestono nell'ambito della valorizzazione del patrimonio culturale italiano, obiettivo strategico per l'economia del Paese, dalla quale è scaturito un rilevante processo di ristrutturazione della domanda nel mercato dei servizi delle attività di valorizzazione e gestione dei beni culturali. Infatti, il Ministero ha provveduto, nel maggio 2010, all'aggiornamento e all'integrazione delle "Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura italiani" con conseguente elaborazione di nuovi bandi-tipo per l'affidamento dei servizi *de quibus*, cui le Amministrazioni periferiche hanno fatto riferimento nel disegno delle rispettive procedure. Tuttavia, nonostante il notevole impegno profuso dal MiBAC nell'attività di regolamentazione è sorto un notevole contenzioso, con ripercussioni sulle aggiudicazioni e con ritardi di quasi tre anni.

Nelle more della conclusione delle procedure di selezione segnalate, i servizi in esame continuano ad essere erogati dai precedenti gestori in regime di proroga; proroghe - occorre evidenziare - ormai non più sostenibili a livello normativo e, dunque, foriere anche di possibili profili dannosi per l'erario.

Si palesa pertanto la necessità di dare una definizione alla spinosa situazione creatasi nel mercato dei servizi aggiuntivi museali, con particolare riferimento alla rete museale statale, affinché il mercato superi la situazione di stallo in cui versa, rendendo prioritari i criteri di innovazione nella progettazione strategica e gestionale, al fine di rendere competitivo sulla scena internazionale e sempre più redditizio l'immenso patrimonio culturale del Paese.

Capitolo V**5.4) Segnalazioni alla Procura della Corte dei Conti sulle irregolarità e violazioni constatate e sui problemi di tipo sistemico****a) Rimozione e smaltimento controllato di prefabbricati contenenti amianto installati a seguito del sisma del 23 novembre 1980 - secondo stralcio**

L'Autorità ha rilevato che il Comune di Torella dei Lombardi con la Deliberazione n. 183 del 2001 ha affidato fiduciarmente l'incarico di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, nonché coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori di rimozione e smaltimento controllato di prefabbricati contenenti amianto installati a seguito del sisma del 23 novembre 1980 - secondo stralcio; subordinando la determinazione del compenso al limite imposto agli affidamenti fiduciarmente dalla Legge all'epoca vigente, pari a 40.000 Euro, e il pagamento del compenso medesimo all'ottenimento del finanziamento, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 17 comma 12 bis della Legge n. 109/1994 vigente all'epoca dell'affidamento, il quale vieta espressamente di subordinare il pagamento dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata.

In relazione al valore dell'incarico affidato con la suddetta deliberazione n.183 del 2001, il Comune con successiva deliberazione, n.51 del 2003, rettificava la precedente al fine di contenere entro l'importo di 40.000 Euro il valore della parcella professionale del professionista incaricato, limitando le prestazioni richieste alla sola progettazione esecutiva. L'importo delle prestazioni professionali, come specificato dalla convenzione del 20/03/2003, è stato, pertanto, convenzionalmente stabilito in Euro 32.375,03. Successivamente, tale impostazione di intenti viene conclusa con la determinazione del responsabile dell'area tecnica n. 199 del 2004, con la quale si affidano gli ulteriori incarichi di direzione dei lavori e coordinamento sicurezza al medesimo professionista, il cui importo di parcella viene convenzionalmente stabilito con l'atto di rettifica del 02/08/2006 in Euro 61.740,60, cumulativamente inferiore alla soglia dei 100.000 Euro.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Nel merito l'Autorità si è già espressa (cfr. determinazione n. 2/2002) chiarendo che l'artificioso frazionamento degli incarichi in più lotti ed il conseguente loro affidamento a trattativa privata comporta l'elusione delle procedure concorsuali, non solo sotto il profilo delle forme di pubblicità richieste dal valore della prestazione, ma anche in rapporto alle procedure di scelta del contraente. Peraltro, non ottemperare alle suddette prescrizioni comporterebbe anche una manifesta violazione della normativa comunitaria, che dispone esplicitamente: "nessun insieme di servizi da appaltare può essere frazionato allo scopo di sottrarlo alla sua applicazione" e, con riferimento agli incarichi di progettazione, stabilisce che "in caso di ripartizione del servizio in più lotti ai fini della determinazione degli onorari si deve tener conto della somma del valore dei singoli lotti" (cfr. Direttiva 92/50/CEE).

Inoltre, con la Deliberazione n. 5 del 18/01/2006, l'Autorità ha stabilito che nel caso l'affidamento degli incarichi di progettazione sia riferito sempre ad un medesimo intervento l'importo presunto della prestazione deve essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto, e devono essere applicate le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare.

Quanto rilevato è stato inviato alla competente Procura della Corte dei Conti, per le proprie valutazioni di eventuali profili di danno erariale dovuti alla differenza tra quanto dovuto a titolo di onorari professionali calcolati in conformità alle disposizioni della L.143/1949 e s.m.i. (Art. 14 - Classe e categoria delle prestazioni: I/a) rispetto quanto effettivamente erogato al professionista.

b) Ulteriori segnalazioni

L'Autorità nel corso del 2012 ha avuto occasione di segnalare alla Corte dei Conti una serie di questioni, oltre alcune già descritte, concernenti irregolarità e violazioni che possono riassumersi nel seguente modo:

Capitolo V**Deliberazione n. 103 del 5 dicembre 2012**

Principali problematiche rilevate: parziale illegittima sospensione dei lavori, variazioni apportate non in linea con le condizioni di cui all'art.132 del Codice.

Deliberazione n. 89 del 24 ottobre 2012

Principali problematiche rilevate: affidamento incarichi progettazione e direzione lavori in violazione delle disposizione di legge; tardiva e/o mancanza valutazione errore progettuale; approvazione perizie di variante non in linea con le vigenti disposizioni; affidamento alla stessa impresa esecutrice di ulteriori lavori attraverso l'uso improprio dell'art.125 comma 8 del Codice nonché di lavori extracontrattuali non preventivamente autorizzati.

Deliberazione n. 53 del 16 maggio 2012

Principali problematiche rilevate: violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati economici del progetto esecutivo per errata compilazione dell'Operatore Economico e non ottemperanza del RUP ai dettami dell'art. 47 del D.P.R. 554/99; le lavorazioni previste nella perizia di variante avrebbero dovuto essere oggetto di altro affidamento.

Deliberazione n. 35 del 4 aprile 2012

Principali criticità rilevate: inosservanza norme per la verifica preventiva archeologica, per la validazione del progetto e per le varianti e il manifestarsi di errori progettuali.

Deliberazione n. 34 del 4 aprile

Principali criticità rilevate: subordine del pagamento del compenso per la progettazione all'erogazione del finanziamento per la realizzazione dell'opera; carenze progettuali ascrivibili a carente valutazione dello stato

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

dei luoghi e perizia di variante originata da insufficienza di indagini geologiche-geotecniche del progetto posto a base di gara.

Deliberazione n. 29 del 21 marzo 2012

Principali criticità rilevate: progetto definitivo posto a base di gara privo dei necessari pareri, nulla osta ed autorizzazioni di legge; appalto integrato non in linea con disposizioni all'epoca vigenti; restrizione concorrenza per pagamento delle opere in unica soluzione a collaudo ultimato.

5.5 Protocollo di legalità "Grande Progetto Pompei"

L'area archeologica di Pompei costituisce un patrimonio internazionale dal punto di vista artistico e culturale che necessita di interventi di tutela sistematici tanto da indurre il Ministero per i Beni e le Attività Culturali a predisporre un piano per il restauro, denominato "Grande Progetto Pompei", successivamente presentato all'Unione Europea che ne ha disposto il finanziamento per 105 milioni di euro nell'ambito del POI - FESR 2007-2013.

Nell'intenzione del Ministero, il Grande Progetto Pompei rappresenta un sistema organico di interventi di messa in sicurezza e restauro della parte scavata dell'area archeologica con l'obiettivo di: 1) arrestare gli effetti di ammaloramento degli edifici, degli apparati architettonici e di quelli decorativi; 2) contenere il rischio idrogeologico; 3) migliorare la fruizione generale del sito.

Il progetto è attuato nel quadro di una "Intesa Interistituzionale" sottoscritta in data 20 gennaio 2012 tra il Ministero dell'Interno, il Ministro della Coesione territoriale, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Detta Intesa è diretta ad assicurare che il piano di interventi previsti nel progetto venga realizzato ponendo in essere tutte le misure idonee a garantire un rigoroso rispetto della trasparenza delle procedure e prevenire i tentativi di infiltrazioni criminali anche attraverso una costante collaborazione tra i soggetti coinvolti e ad una rete di monitoraggio sugli

Capitolo V

appalti di lavori, servizi e forniture, nonché mediante la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere.

Per le suddette finalità con l'art.1 dell'Intesa, è stato istituito, presso la Prefettura di Napoli, il "Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei", di seguito denominato "Gruppo di lavoro" di cui fa parte un rappresentante dell'Autorità.

In data 5 aprile 2012, è stato sottoscritto alla presenza del Presidente del Consiglio, dei Ministri competenti e del Presidente dell'Autorità il Protocollo di Legalità tra la Prefettura-U.T.G. di Napoli e la Soprintendenza Archeologica di Napoli e Pompei con l'obiettivo di assicurare la realizzazione del preminente interesse pubblico alla legalità e trasparenza delle procedure per la realizzazione delle opere previste dal "Progetto Pompei". In particolare, l'art. 5 prevede che il Gruppo di lavoro collabori con la Soprintendenza nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti, ai fini dell'inserimento di clausole e condizioni finalizzate a prevenire tentativi di infiltrazione criminale nel ciclo di realizzazione delle opere, monitori le procedure di gara anche al fine di evitare forme di concorrenza sleale e monitori la corretta realizzazione degli interventi anche promuovendo l'attivazione del potere di accesso ai cantieri.

Il Protocollo di legalità è un documento facente parte integrante degli atti di gara con lo scopo di garantire la trasparenza delle procedure di gara secondo il modello di verifiche definite dalle Linee Guida predisposte dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere ed approvate dal C.I.P.E. con delibera in data 3 agosto 2011 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 3 del 4 gennaio 2012.

A seguito della prima fase di collaborazione relativa ai primi 5 bandi, di cui le rispettive gare sono in corso, è emersa l'esigenza di disciplinare le modalità di collaborazione del Gruppo di lavoro con la Soprintendenza mediante la formalizzazione di un protocollo operativo di I livello.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 del Protocollo di legalità, al fine di poter garantire un efficace svolgimento delle proprie funzioni e di pianificare le attività di sicurezza, è stato formulato detto Protocollo operativo di I livello atto a stabilire modalità e tempi di collaborazione con

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

la Soprintendenza e la Prefettura, anche in relazione a questioni specifiche o situazioni di criticità dedotte dal Gruppo.

In adesione alle indicazioni del Protocollo sono state attivate tra il Gruppo e la Soprintendenza alcune verifiche sull' articolazione delle misure volte alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa mediante la predisposizione di una Banca Dati necessaria per consentire al gruppo di Lavoro ed al gruppo interforze della Prefettura il monitoraggio del flusso informativo dei dati relativi alla filiera delle imprese che, a qualunque titolo, partecipino all'esecuzione delle Opere.

Le informazioni da inserire nella Banca dati devono consentire il monitoraggio:

- i. della fase di esecuzione dei lavori dei soggetti che realizzano le opere;
- ii. dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità di cui all'art.3 Legge 13 agosto 2010, n. 136 e delle modalità di monitoraggio finanziario di cui all'art.10;
- iii. delle condizioni di sicurezza dei cantieri;
- iv. del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati, nonché garantire da:
 - a. la prevenzione di interferenze illecite;
 - b. la regolarità degli Accessi in cantiere;
 - c. il monitoraggio dei flussi finanziari;
 - d. la definizione dei criteri di una metodologia di calcolo dell'aliquota forfettaria, da inserire nel quadro economico delle opere e finalizzata a coprire i costi per l'appaltatore derivanti dall'attuazione delle misure volte alla repressione della criminalità e dei tentativi di infiltrazione mafiosa previsti nel sopraindicato protocollo.

Le modalità di monitoraggio dell'esecuzione delle opere, partendo dal censimento delle situazioni di evidenti criticità riferibili alla sorveglianza del sito ed alla presenza di coloni in attività all'interno dell'area archeologica, sono stabilite previo parere del Prefetto.

Capitolo V

Per detto monitoraggio è stato ritenuto necessario conoscere il piano di controllo coordinato di cantiere e sub cantiere da redigere a cura della Soprintendenza anche in relazione alla compresenza di più cantieri nella contestuale fruizione degli scavi da parte dei visitatori.

Una tematica rilevante in trattazione riguarda la questione degli accessi per lavoratori ed automezzi in orari prestabiliti dei diversi cantieri operativi e la questione dei compiti da attribuire ai presidi delle forze dell'ordine quali:

- ✓ controllo noli, attrezzature e macchinari;
- ✓ riconoscimento e identificazione del personale appartenente alla filiera delle imprese autorizzate ad accedere ai cantieri;
- ✓ controllo delle bolle di carico delle merci;
- ✓ controllo dei materiali provenienti dai movimenti di terra in uscita;
- ✓ tutti i controlli con particolare riferimento al "settimanale di cantiere".

5.6 Analisi degli esposti

L'attività istruttoria svolta sugli esposti nel corso del 2012 può sintetizzarsi nei numeri che seguono. Nel caso 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 competente, 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 oggetto 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.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

In sintesi:

- Esposti e segnalazioni concernenti Lavori: importo € 3.978.290.585,09 e numero 532;
- Esposti e segnalazioni concernenti Servizi e Forniture: importo € 7.745.987.670,82 numero 506;
- Totale Istanze pervenute: importo € 11.724.278.255,91; numero 1038.

Infine, a seguito dell'attività istruttoria sopra rappresentata nonché dell'attività ispettiva, sono state adottate dall'Autorità n. 112 Deliberazioni di cui n. 31 attinenti ai lavori e n. 81 attinenti i servizi e le forniture.

Le istanze pervenute classificate per oggetto sono riportate nelle seguenti tabelle:

Tabella 3 - Istanze pervenute classificate per oggetto - Lavori

Oggetto	Numero	Importo Totale
Collaudi e Direzione Lavori	18	€ 9.661.257,00
Concessioni	8	€ 904.679.220,00
Ferrovie	6	€ 51.719.372,00
Lavori di messa in sicurezza	4	€ 1.690.433,00
Lavori di natura elettrica	31	€ 39.692.212,00
Lavori sulle reti fognarie	11	€ 15.437.785,89
Metropolitane	3	€ 86.574.389,00
Opere Viarie	37	€ 887.060.401,89
Project Financing	4	€ 402.949.000,00
Restauro	14	€ 44.191.311,00
Servizi di ingegneria ed architettura	75	€ 1.100.542.352,19
Settore idrico	5	€ 78.470.131,00
Opere Edili	209	€ 333.162.190,00
Altro	107	€ 22.460.530,12
Totale	532	€ 3.978.290.585,09

Capitolo V

Tabella 4 - Istanze pervenute classificate per oggetto - Servizi e Forniture

Oggetto	Numero	Importo Totale
Fornitura di Arredi e Cancelleria	9	€ 15.898.350,00
Servizi Antincendio	5	€ 4.337.586,00
Servizi Balneari	2	€ 118.207,00
Servizi di gestione del verde Pubblico	7	€ 32.848.775,00
Servizi di Pulizia	42	€ 158.986.705,00
Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti	35	€ 186.428.261,52
Servizi di ristorazione	23	€ 63.933.686,00
Servizi di sicurezza	6	€ 3.755.814,00
Servizi di vigilanza	8	€ 3.954.122,00
Servizi energetici	28	€ 1.945.946.628,00
Servizi Finanziari	37	€ 122.529.434,00
Servizi idrici	6	€ 474.841,00
Servizi informatici e di Archiviazione	19	€ 65.784.539,00
Servizi meccanici	4	€ 44.586.723,00
Servizi sanitari e sociali	78	€ 1.403.575.536,22
Servizi Stradali	86	€ 513.916.177,08
Altro	111	€ 3.178.912.286,00
Totale	506	€ 7.745.987.670,82

Tabella 5 - Istanze pervenute e catalogate per importo - Lavori

Fascia d'importo	Numero	Importo Totale
Da 0€ a 150.000€	121	€ 8.235.673,42
Da 150.000€ a 500.000€	95	€ 27.472.590,48
Da 500.000€ a 1.000.000€	59	€ 43.007.803,00
Da 1.000.000€ a 5.000.000€	110	€ 283.678.419,00
Da 5.000.000€ a 15.000.000€	39	€ 321.751.247,00
Da 15.000.000€ a 50.000.000€	11	€ 304.444.326,19
Oltre 50.000.000€	13	€ 2.989.700.526,00
Istanze con importo non definito	84	
Totale	532	€ 3.978.290.585,09

*L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture***Tabella 6 - Istanze pervenute e catalogate per importo - Servizi e Forniture**

Fascia d'importo	Numero	Importo Totale
Da 0€ a 150.000€	129	€ 6.764.014,72
Da 150.000€ a 500.000€	81	€ 21.357.650,08
Da 500.000€ a 1.000.000€	47	€ 34.691.036,00
Da 1.000.000€ a 5.000.000€	75	€ 166.668.374,22
Da 5.000.000€ a 15.000.000€	33	€ 246.862.902,80
Da 15.000.000€ a 50.000.000€	18	€ 508.674.558,00
Oltre 50.000.000€	15	€ 6.760.969.135,00
Istanze con importo non definito	108	
Totale	506	€ 7.745.987.670,82

Tabella 7 - Istanze pervenute e catalogate per importo - Lavori, Servizi e Forniture

Fascia d'importo	Numero	Importo Totale
Da 0€ a 150.000 €	250	€ 14.999.688,14
Da 150.000€ a 500.000€	176	€ 48.830.240,56
Da 500.000€ a 1.000.000€	106	€ 77.698.839,00
Da 1.000.000€ a 5.000.000€	185	€ 450.346.793,22
Da 5.000.000€ a 15.000.000€	72	€ 568.614.149,80
Da 15.000.000€ a 50.000.000€	29	€ 813.118.884,19
Oltre 50.000.000€	28	€ 9.750.669.661,00
importo non definito	192	
Totale	1038	€ 11.724.278.255,91

Tabella 8 - Istanze pervenute catalogate per regione - Lavori

Descrizione	Numero	Importo Totale
Abruzzo	16	€ 36.563.070,89
Basilicata	19	€ 223.314.031,00
Calabria	31	€ 82.537.625,00
Campania	68	€ 679.687.342,00
Emilia Romagna	15	€ 1.412.501.562,00
Friuli Venezia Giulia	5	€ 3.785.617,00
Lazio	53	€ 99.875.382,19
Liguria	1	€ 110.170,00
Lombardia	49	€ 265.111.917,00
Marche	16	€ 93.999.239,00
Molise	11	€ 20.453.021,48
Piemonte	18	€ 27.225.921,53
Puglia	63	€ 166.531.252,00
Sardegna	22	€ 33.671.801,00

Capitolo V

Sicilia	54	€ 185.375.965,00
Territorio Nazionale	12	€ 15.664.349,00
Toscana	25	€ 485.111.272
Trentino Alto Adige	14	€ 27.199.418,00
Umbria	6	€ 10.954.703,00
Valle d'Aosta	6	€ 34.569.981,00
Veneto	28	€ 74.046.945,00
Totale	532	€ 3.978.290.585,09

Tabella 9 - Istanze pervenute catalogate per regione - Servizi e Forniture

Descrizione	Numero	Importo Totale
Abruzzo	14	€ 69.361.101,00
Basilicata	2	€ 59.558,00
Calabria	17	€ 2.804.982,00
Campania	88	€ 251.750.118,02
Emilia Romagna	26	€ 16.708.331,08
Friuli Venezia Giulia	5	€ 3.225.222,00
Lazio	76	€ 2.165.630.474,00
Liguria	6	€ 4.524.646,00
Lombardia	38	€ 48.101.383,00
Marche	6	€ 31.159.000,00
Molise	8	€ 1.107.070,00
Piemonte	9	€ 16.998.550,00
Puglia	47	€ 2.263.383.077,72
Sardegna	19	€ 170.081.683,00
Sicilia	60	€ 1.749.145.460,00
Territorio Nazionale	24	€ 727.558.686,00
Toscana	15	€ 119.145.975,00
Trentino Alto Adige	9	€ 18.691.612,00
Umbria	7	€ 45.783.440,00
Valle d'Aosta	6	€ 6.208.585,00
Veneto	24	€ 34.558.717,00
Totale	506	€ 7.745.987.670,82

Tabella 10 - Istanze pervenute catalogate per regione - Lavori, Servizi e Forniture

Descrizione	Numero	Importo Totale
Abruzzo	30	€ 105.924.171,89
Basilicata	21	€ 223.373.589,00
Calabria	48	€ 85.342.607,00
Campania	156	€ 931.437.460,02
Emilia Romagna	41	€ 1.429.209.893,08

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Friuli Venezia Giulia	10	€ 7.010.839,00
Lazio	129	€ 2.265.505.856,19
Liguria	7	€ 4.634.816,00
Lombardia	87	€ 313.213.300,00
Marche	22	€ 125.158.239,00
Molise	19	€ 21.560.091,48
Piemonte	27	€ 44.224.471,53
Puglia	110	€ 2.429.914.329,72
Sardegna	41	€ 203.753.484,00
Sicilia	114	€ 1.934.521.425,00
Territorio Nazionale	36	€ 743.223.035,00
Toscana	40	€ 604.257.247,00
Trentino Alto Adige	23	€ 45.891.030,00
Umbria	13	€ 56.738.143,00
Valle d'Aosta	12	€ 40.778.566,00
Veneto	52	€ 108.605.661,00
Totale	1038	€ 11.724.278.255,91

Tabella 11 - Istanze trattate dagli uffici e definite nel periodo di riferimento (dall'1/01/2012 al 31.03.2013) Tali dati sono comprensivi anche della trattazione degli arretrati - Lavori

Classificazione	Numero	Importo Totale
Istanze inoltrate al Consiglio	56	€ 2.341.378.323,29
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 c. 5,6	186	€ 156.276.868,00
Archivate - Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 c. 4,7	187	€ 1.653.082.457,64
Totale	42	€ 4.150.737.648,93

Tabella 12 - Istanze trattate dagli uffici e definite nel periodo di riferimento dall'1/01/2012 al 31.03.2013) Tali dati sono comprensivi anche della trattazione degli arretrati - Servizi e Forniture

Classificazione	Numero	Importo Totale
Istanze inoltrate al Consiglio	83	€ 2.017.361.232,00
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 c. 5,6	187	€ 688.697.545,72
Archivate - Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 c. 4,7	220	€ 2.934.918.649,10
Totale	490	€ 5.640.977.426,82

Capitolo V**Tabella 13 - Istanze trattate dagli uffici e definite nel periodo di riferimento dall'1/01/2012 al 31.03.2013) Tali dati sono comprensivi anche della trattazione degli arretrati - Lavori, Servizi e Forniture**

Classificazione	Numero	Importo Totale
Istanze inoltrate al Consiglio	139	€ 4.358.739.555,29
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 c. 5,6	373	€ 844.974.413,72
Archivate - Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 c. 4,7	407	€ 4.588.001.106,74
Totale	919	€ 9.791.715.075,75

CAPITOLO VI

L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE A FAVORE DEI SOGGETTI DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA DEI CONTRATTI PUBBLICI

6.1 L'attività di studio e regolazione in ausilio del mercato

Nel corso del 2012 l'attività legislativa relativa alla contrattualistica pubblica è stata rivolta ad una pluralità di obiettivi tra i quali la maggiore efficacia ed efficienza della spesa pubblica, la semplificazione delle procedure amministrative, la riduzione dei costi di partecipazione alle gare, una maggiore possibilità di accesso delle piccole e medie imprese alle procedure di gara. Si tratta di funzioni che investono direttamente ed indirettamente l'attività dell'Autorità, chiamata a svolgere nuove funzioni di semplificazione e di orientamento del mercato. Per tali ragioni ed al fine di dare maggiore impulso all'attività di regolazione, l'Autorità ha potenziato le proprie funzioni di indirizzo e guida anche per soddisfare la crescente domanda, proveniente dal mercato, di standardizzazione delle procedure di gara, nell'ottica di una riduzione dei costi di partecipazione delle imprese alle gare e del contenzioso.

6.2 I nuovi strumenti per l'analisi dell'impatto della regolazione

Una puntuale analisi di impatto della regolazione, oltre a rispondere a precisi obblighi normativi, rappresenta un modo per dare più coerenza agli atti di indirizzo e regolamentari dell'Autorità; ciò vale soprattutto in un momento in cui l'attività dell'Autorità tende a spostarsi dalla cosiddetta "*soft regulation*" verso forme più incisive di intervento.

Uno dei primi atti che sta predisponendo l'Autorità in tal senso è il nuovo Regolamento per l'AIR che si affiancherà ed integrerà il Regolamento del 2011 sulla disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità. Il Regolamento dovrà disciplinare le modalità di scelta degli ambiti su cui intervenire, dei provvedimenti su cui condurre un'analisi di impatto della regolazione, dei soggetti interessati dal provvedimento

Capitolo VI

(innanzitutto stazioni appaltanti e operatori economici) da coinvolgere nella consultazione e le relative modalità di coinvolgimento, nonché dovranno essere individuate le modalità per trattare le risposte pervenute, specie quando contengono valutazioni non coerenti con l'atto finale adottato, e per la verifica ex-post di impatto della regolazione.

Guardando all'esperienza dei provvedimenti del 2012 e del primo trimestre 2013, si può osservare come la scelta dei settori su cui intervenire sia stata legata a modifiche normative che hanno assegnato nuove competenze all'Autorità (Determinazione n. 1/2012, *Indicazioni applicative sui requisiti di ordine generale per l'affidamento dei contratti pubblici*, e Determinazione n. 4/2012, *BANDO-TIPO. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici*) o hanno prodotto incertezze interpretative in capo agli operatori economici (Determinazione n. 1/2013, *Indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 11, comma 13 del Codice*), oppure sulla base di criticità emerse nel corso dell'attività di vigilanza dell'Autorità.

L'Autorità è intervenuta, infatti, in materia di avvalimento (Determinazione n. 2/2012), di affidamenti in deroga a favore di cooperative sociali (Determinazione n. 3/2012) e di affidamenti di servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa (Determinazione n. 2/2013) a seguito sia delle criticità riscontrate sulla base dei dati dell'Osservatorio che delle numerose segnalazioni pervenute.

Per l'adozione di tutte le determinazioni sopracitate sono state condotte, in continuità con la prassi dell'Autorità, estese consultazioni con i soggetti interessati (Istituzioni, organismi rappresentativi di stazioni appaltanti e di operatori economici, ecc.), che sono stati invitati a partecipare alle audizioni o, nei casi in cui queste non si sono tenute, a produrre proprie considerazioni in merito ai documenti di consultazione predisposti, nonché attraverso le cosiddette consultazioni on-line, aperte a tutti i soggetti comunque interessati. In alcuni casi, dopo una prima consultazione, gli uffici dell'Autorità hanno predisposto un secondo documento di consultazione, che recepiva parte delle osservazioni ricevute o indicava le

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

ragioni per cui alcune di queste non potevano essere considerate, per sottoporlo ad una seconda consultazione. Infine, sempre in materia di partecipazione di soggetti terzi all'attività di regolazione dell'Autorità si rileva che in taluni casi, quale quello della determinazione sulle cooperative sociali, la predisposizione del documento di base è avvenuta al termine dei lavori di un tavolo tecnico a cui hanno partecipato i soggetti coinvolti dalla materia.

Infine, si intende sottolineare come la Determinazione n. 2/2013 in materia di assicurazioni sia stata accompagnata da un "Documento di lavoro" contenente le motivazioni per le scelte effettuate dall'Autorità e una risposta puntuale alle osservazioni ricevute nel corso della consultazione. A tal fine, specie per le questioni più controverse, si è fatto ricorso ad una rassegna della giurisprudenza, della letteratura economica in materia e delle esperienze estere, nonché sono stati indicati i vantaggi e gli svantaggi dell'adozione di soluzioni alternative.

Nella Determinazione n. 2/2012 *L'avvalimento nelle procedure di gara*, l'Autorità, dopo aver effettuato una rapida ricostruzione della genesi dell'istituto nel diritto comunitario e nel Codice dei contratti, ha focalizzato l'attenzione sui requisiti che possono formare oggetto di avvalimento. In particolare, ha osservato che le problematiche più delicate sono poste da quei requisiti che, pur non essendo elencati nell'articolo 38 del Codice, sono connotati da un'intrinseca natura "soggettiva" in quanto acquisiti sulla base di elementi strettamente collegati alla capacità soggettiva dell'operatore e non scindibili da esso (ad esempio, la certificazione di qualità, l'iscrizione ad Albi speciali, l'iscrizione alla Camera di Commercio). Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto la certificazione di qualità requisito non suscettibile di avvalimento considerando che tale posizione rifletta meglio sia la natura sostanziale della certificazione, sia il dato formale-testuale, emergente dal diritto comunitario e nazionale, che disciplina la certificazione di qualità in un articolo distinto e separato rispetto a quelli dedicati ai requisiti speciali proprio per sottolinearne la differenza.

Per quanto concerne l'iscrizione in albi professionali, l'Autorità, partendo dal dato secondo cui essi costituiscono un insieme disomogeneo, ha

La Determinazione
n. 2/2012
sull'avvalimento
nelle procedure di
gara

Capitolo VI

specificato che ove l'iscrizione vada ad impattare sulla disciplina pubblica delle attività economiche e, pertanto, sia legata al possesso di requisiti personali attinenti all'idoneità professionale e/o sia sottoposta a limitazioni circa i soggetti in grado di esercitare quell'attività, per esempio attraverso un meccanismo autorizzatorio basato sul possesso di condizioni strettamente personali, come il certificato del casellario giudiziale o il certificato dei carichi pendenti, allora non sarà possibile ammettere il ricorso all'avvalimento. Nel caso in cui, invece, l'iscrizione all'albo sia legata alla presenza di requisiti che possono essere oggetto di avvalimento, per esempio il volume d'affari dell'ultimo triennio, l'Autorità non ha ravvisato ostacoli all'applicabilità dell'istituto in esame.

L'Autorità ha ribadito, poi, la necessità di allegare il contratto di avvalimento alla documentazione per la partecipazione alle procedure concorsuali per l'aggiudicazione dei contratti pubblici e, più in generale, il carattere precettivo delle disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 49 del Codice, la cui inosservanza deve essere sanzionata con l'esclusione del concorrente. L'Autorità, inoltre, ha svolto importanti puntualizzazioni in riferimento all'applicabilità dell'istituto dell'avvalimento al settore dei lavori pubblici, con particolare attenzione all'attestazione SOA. Sotto questo profilo, è stato chiarito che l'avvalimento può avere ad oggetto solo l'attestazione SOA e non i singoli requisiti di cui la stessa è espressione; sul significato da attribuire al disposto del comma 6 dell'art. 49 del Codice, l'Autorità ha ritenuto che esso debba essere interpretato nel senso di limitare, nel settore dei lavori, il ricorso all'avvalimento ad una sola impresa ausiliaria per ciascuna categoria di qualificazione, salvo le eccezioni previste dalla stessa disposizione. È stata, pertanto, condivisa l'interpretazione dell'art. 49, comma 6, del Codice secondo cui non è possibile sommare le classifiche possedute da due imprese al fine di costituire un "soggetto" qualificato in quanto è preferibile che la stazione appaltante si trovi di fronte ad un concorrente integralmente dotato dei requisiti piuttosto che di fronte a due soggetti che individualmente non li possiedono.

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

Si sono reputate applicabili anche ai settori dei servizi e delle forniture le disposizioni contenute nel comma 1 dell'art. 88 del Regolamento; si è ritenuto, altresì, che l'avvalimento possa trovare applicazione anche ai servizi di ingegneria e architettura, seppure con le specifiche limitazioni derivanti dalle peculiarità proprie di queste attività caratterizzate dall'alto livello di "personalizzazione" della prestazione.

Per quanto riguarda i raggruppamenti temporanei, si è affermato che, sulla base della normativa vigente, non si ravvisano limitazioni all'applicazione dell'istituto, con la conseguenza che deve ammettersi il ricorso sia all'avvalimento esterno (da parte di un'impresa ausiliaria esterna al RTI ed in favore di un suo membro) che a quello interno (nel caso in cui l'ausiliaria sia anche mandante o mandataria del raggruppamento dell'impresa avvals).

Infine, la determinazione n. 2 ha affrontato la questione del rapporto tra avvalimento e subappalto giungendo alla conclusione per cui, a normativa vigente, l'utilizzo del subappalto, anche nel perimetro tracciato dall'avvalimento, va coordinato con le prescrizioni contenute nell'art. 118 del Codice e nelle norme regolamentari (art. 170 del Regolamento) che dettano la disciplina pubblicistica del subappalto, non espressamente derogate dalla disciplina sull'avvalimento. Pertanto, il subappalto, non potrà superare i limiti stabiliti dal Codice e dal Regolamento e sarà sottoposto alle condizioni ivi previste in fase di esecuzione del contratto.

Nella Determinazione n. 2/2013, *Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa*, dopo aver condotto un'estesa analisi sulle problematiche del mercato assicurativo e dell'intermediazione assicurativa, ha proposto diverse misure che, se opportunamente implementate, potrebbero essere d'ausilio per rimuovere talune inefficienze. Si tratta, in questo caso, di un intervento che, pur finalizzato sempre a garantire l'efficacia e l'efficienza delle procedure di gara, va oltre la mera interpretazione delle norme del Codice ma cerca di agire su prassi consolidate del mercato. A tal fine, saranno necessari atti regolamentari aggiuntivi, tra cui anche la predisposizione di bandi-tipo.

La Determinazione
n. 2/2013 sulle
questioni
interpretative
concernenti
l'affidamento dei
servizi assicurativi e
di intermediazione
assicurativa

Capitolo VI

Il prodotto assicurativo rappresenta un *input* fondamentale per le pubbliche amministrazioni e il mancato ottenimento di una copertura assicurativa può impedirne la prestazione dei servizi istituzionali, come ad esempio nel caso del trasporto pubblico locale, o può determinare pesanti conseguenze sulla qualità e sui costi di servizi fondamentali, quali quello sanitario.

In un mercato caratterizzato da costi dei sinistri crescenti a fronte di risorse economiche non sempre sufficienti, il rischio di mancato incontro tra domanda e offerta di prodotti assicurativi aumenta esponenzialmente. L'Autorità ha rilevato anche come il disegno dei bandi di gara non sempre è funzionale a garantire la partecipazione delle imprese. In molti casi chi vuole partecipare non ha elementi sufficienti per quotare il rischio e preferisce evitare di assumere impegni che possano comportare perdite elevate. Solo il precedente assicuratore è in grado, in molti casi, di partecipare alla gara poiché conosce il rischio da assumere. I dati dell'Osservatorio testimoniano in modo inequivocabile tale situazione: oltre il 30% delle gare non viene aggiudicato e circa due terzi delle gare aggiudicate lo è a seguito della presentazione di una sola offerta.

L'Autorità, fermo restando che su talune problematiche, quali il riconoscimento dell'indennizzo per i sinistri di minore rilevanza, potrebbe essere opportuno anche un intervento legislativo, ritiene necessario che le stazioni appaltanti pongano in essere tutte quelle iniziative di prevenzione dei rischi e di gestione dei sinistri, fondamento necessario per contribuire a ridurre il costo della polizza e rendere più "appetibile" per il mercato la fornitura di un servizio assicurativo specifico.

In merito alla possibilità per un concorrente diverso dal precedente aggiudicatario di formulare un'offerta assicurativa, l'Autorità ha indicato come requisito imprescindibile per garantire una maggiore partecipazione e la *par condicio* tra i partecipanti alle gare la messa^{ra} disposizione di un *set* informativo completo. Spesso la mancanza di informazioni deriva dall'organizzazione della stazione appaltante che rende difficile il reperimento di informazioni interne all'amministrazione stessa e dalla mancata fornitura dei dati dall'attuale assicuratore. Riguardo al primo

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

aspetto si è indicata l'opportunità di far convergere tutte le informazioni necessarie ad un unico soggetto incaricato della gestione del prodotto assicurativo (ciò permetterebbe di superare anche un ulteriore aspetto segnalato dalle imprese di assicurazione circa la difficoltà di gestire la polizza, dovendo trattare con più strutture diverse della stessa amministrazione). Per quanto concerne il secondo aspetto, l'Autorità ha invitato le stazioni appaltanti a prevedere nei bandi clausole che impongano, a pena di sanzioni, alle imprese aggiudicatrici di fornire le informazioni necessarie per quotare i sinistri, con modalità e tempi appropriati per la redazione dei documenti per la gara relativa al rinnovo delle coperture, senza che da ciò derivino oneri elevati per le imprese che finirebbero inevitabilmente per scaricarsi sui costi delle polizze.

Per quanto concerne le procedure di gara l'Autorità ritiene opportuno che vengano predisposte linee guida o capitolati di riferimento; in assenza dei quali o nel caso di appalti particolarmente complessi l'Autorità ritiene che si possa prevedere nella *lex specialis* la possibilità di presentare varianti in sede di offerta, secondo le modalità di cui all'art. 76 del Codice, ovvero si possa valutare l'opportunità di procedere all'aggiudicazione della gara mediante la procedura di dialogo competitivo, ai sensi dell'art. 58 del Codice.

L'Autorità ha ritenuto, infine, non conforme con il Codice dei contratti la prassi prevalente di riconoscere un diritto di recesso a favore delle imprese aggiudicatrici, di fatto, illimitato. Si ritiene, invece, che qualora si voglia mantenere tale facoltà, in considerazione delle peculiarità del settore assicurativo, sia necessario rendere il contenuto di tali clausole più aderente alle previsioni contenute nel Codice ed alla disciplina civilistica. A tal fine, dovrebbero essere contrattualmente disciplinati gli eventi in conseguenza dei quali ricorrere ad una revisione del prezzo (o eventualmente di altre condizioni contrattuali) in corso di validità della polizza o, come *extrema ratio*, atti a fondare il diritto di recesso dal contratto. In merito all'affidamento dei servizi di intermediazione assicurativa, l'Autorità ha in primo luogo ribadito che i servizi di intermediazione siano mantenuti distinti da quelli assicurativi, propriamente intesi. Si tratta,

Capitolo VI

infatti, di servizi distinti, prestati da soggetti diversi. La pratica, ancora presente, compromette in maniere evidente il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali nei due mercati.

L'Autorità ha, inoltre, prestato particolare attenzione alle modalità di remunerazione del servizio di intermediazione assicurativa, ritenendo che l'attuale prassi predominante, che consiste nel remunerare il *broker* con commissioni calcolate in percentuale dei premi futuri, non sia conforme con le previsioni del Codice. Ciò poiché la percentuale è calcolata su grandezze non note al momento della valutazione delle offerte (i premi futuri), grandezze che dovrebbero essere influenzate dall'attività dell'intermediario, attraverso le attività di prevenzione dei rischi e di gestione dei sinistri, di individuazione dei fabbisogni assicurativi e di collaborazione alla predisposizione dei bandi di gara. Inoltre, poiché la remunerazione è, in parte, legata ai risultati della sua attività è inevitabile che si creino conflitti di interesse e incentivi distorti per il *broker*. Diviene allora necessario individuare forme alternative di remunerazione del *broker* maggiormente incentivanti.

Nella determinazione sono state indicate alcune modalità di remunerazione di detta attività alternative, indicandone i vantaggi e gli svantaggi.

Collegato a ciò, nella determinazione si è affrontato il problema della presunta gratuità del servizio di intermediazione assicurativa, sostenuta da una parte minoritaria della giurisprudenza amministrativa e da taluni dei partecipanti alla consultazione. Sulla base di una rassegna della giurisprudenza e di analisi economiche sono state illustrate le ragioni per cui si ritiene di non poter aderire a tale prospettazione. Tuttavia, l'Autorità ha osservato che l'idea che il contratto non sia a titolo oneroso conduce diverse stazioni appaltanti a non assegnare alcun ruolo al prezzo in sede di valutazione delle offerte e a basare tale valutazione su criteri dimensionali delle imprese. Si tratta anche in questo caso di comportamenti non in linea con il Codice.

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

6.3 La standardizzazione e la riduzione dei costi amministrativi nelle gare d'appalto

Una parte consistente dell'attività più recente dell'Autorità è orientata verso l'introduzione di strumenti idonei a semplificare la partecipazione alle gare e a ridurre i relativi oneri di gestione. I segnali più evidenti in questo senso sono l'introduzione del sistema denominato AVCPass, trattato nel secondo capitolo della relazione, e la predisposizione dei cosiddetti bandi-tipo.

Tra i molteplici compiti che il legislatore ha affidato all'Autorità fin dalla sua costituzione (art. 4, comma 16, lett. g) della Legge 109/94 ora confluito nell'art. 7. del codice dei contratti) vi è, infatti, la formazione di archivi di settore e la formulazione di tipologie e modelli unitari in materia contrattuale da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate.

Pertanto, l'attività di regolazione dell'AVCP si è nel tempo orientata anche alla redazione di "linee guida", contenenti i cosiddetti "bandi-tipo", cioè linee guida per la compilazione dei bandi di gara e relativi disciplinari e lettere di invito, che recano le indicazioni attuative della normativa di settore¹.

A fronte della competenza generale di cui al citato art. 7 del Codice, il successivo articolo 64, comma 4-bis - introdotto dall'art. 4 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, stabilisce che *"i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause*

¹ A titolo esemplificativo, in tale ambito si inserisce la pubblicazione (sul supplemento ordinario n. 143 alla Gazzetta Ufficiale n. 206 del 4 settembre 2000) delle "Tipologie unitarie di bandi di gara per l'affidamento dei lavori pubblici" che hanno costituito, nella fase transitoria del sistema di qualificazione per l'esecutori di lavori pubblici, introdotto dal D.P.R. 34/2000, le linee-guida per le stazioni appaltanti nella gestione della delicata fase dell'affidamento dei lavori.

Tali tipologie sono state poi aggiornate a seguito dell'entrata a "regime" del sistema unico di qualificazione e nuovi modelli di bando di gara sono stati pubblicati nel 2002.

Appartiene allo stesso filone di intervento la determinazione n. 3/2009 con la quale l'Autorità, all'indomani delle modifiche apportate al Codice dal decreto legislativo n. 152 del 11 settembre 2008, ha elaborato i modelli di documenti di gara per l'affidamento delle concessioni in *project financing*, ai sensi del novellato art. 153 del Codice. Lo stesso dicasi per la determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010 che ha affrontato le principali problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici.

Capitolo VI

tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo".

La norma opera un esplicito rinvio alle "cause tassative di esclusione", secondo quanto previsto dal nuovo comma 1-bis dell'art. 46 del Codice - introdotto dall'art. 4, comma 2, lett. d) del citato D.L. n. 70/2011 - secondo il quale le stazioni appaltanti possono escludere i candidati o i concorrenti «in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento e da altre disposizioni di legge vigenti, nonché nei casi di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l'offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte; i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione. Dette prescrizioni sono comunque nulle».

L'introduzione nel Codice della previsione secondo cui i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, risponde alla duplice esigenza di semplificare il compito delle stazioni appaltanti nella predisposizione della documentazione di gara e, al contempo, attraverso la standardizzazione delle procedure, semplificare la partecipazione alle gare. Il mantenimento della necessaria flessibilità è invece assicurato dalla possibilità di introdurre deroghe al bando-tipo, fornendo le motivazioni della scelta.

Anche la previsione della tassatività delle cause di esclusione dalla gara risponde ad una duplice esigenza di semplificazione e certezza del diritto, proponendosi di evitare, nel rispetto dei principi di massima partecipazione e di concorrenza, che le esclusioni dalle procedure di gara possano essere disposte a motivo della violazione di prescrizioni meramente formali.

Le due disposizioni vanno lette congiuntamente. La redazione dei bandi-tipo consente, infatti, di supplire alla mancanza di una norma ricognitiva della violazioni comportanti l'esclusione dalle gare e costituisce, pertanto,

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

un parametro certo con cui misurare la correttezza dell'operato delle stazioni appaltanti, tenute a motivare espressamente le deroghe alle previsioni dei bandi tipo. Si tratta, inoltre, di uno strumento flessibile, che, opportunamente emendato nel tempo, permette di recepire eventuali modifiche normative ed assicurare un elevato grado di standardizzazione nelle procedure di gara, con rilevanti benefici in termini di riduzione del contenzioso.

L'Autorità, con la determinazione n. 1/2012, *Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi*, ha fornito indicazioni interpretative in merito ai requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. A seguito dell'entrata in vigore del citato D.L. 70/2011, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente sulla materia, offrendo indicazioni integrative rispetto a quelle contenute nella determinazione n. 1 del 2010. Particolarmente significative sono le indicazioni relative alle lettere b), c), h) che si sintetizzano di seguito. Gli interventi normativi citati hanno innanzitutto investito la fattispecie di cui alla lett. b) del comma 1 dell'articolo 38 del Codice, relativa ai soggetti sottoposti a procedimenti per l'irrogazione di misure di prevenzione antimafia. Per effetto delle modifiche si amplia l'elenco degli interessati comprendendo ora anche il socio unico, persona fisica, ed il socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci. A tal proposito, l'Autorità ha dato indicazioni sull'interpretazione delle espressioni "persona fisica" e "socio di maggioranza", chiarendo che l'accertamento della condizione che conduce alla esclusione dalla gara va limitato, quanto al primo profilo, esclusivamente al socio persona fisica anche nell'ipotesi di società con meno di quattro soci e, quanto al secondo profilo, al soggetto che detiene il controllo della società (controllo di cui si dispone anche potendo contare solo sulla maggioranza relativa). L'Autorità ha chiarito che nel caso di società con due soli soci, i quali siano in possesso ciascuno del 50% della

La Determinazione n. 1/2012 contenente indicazioni applicative sui requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici

Capitolo VI

partecipazione azionaria, le dichiarazioni previste ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettere b) e c) del Codice devono essere rese da entrambi i soci.

Ai fini della operatività dei riscontri che le stazioni appaltanti debbono condurre, si considera pendente il procedimento per l'irrogazione di una misura di prevenzione soltanto a seguito dell'iscrizione, nell'apposito registro della cancelleria del tribunale, della proposta di applicazione della misura, personale o patrimoniale, formulata da uno dei soggetti legittimati (Procuratore nazionale antimafia, Procuratore della repubblica, Direttore della direzione investigativa antimafia, Questore). Conseguentemente, la richiesta di verifica del possesso del requisito *de quo* va fatta al tribunale del luogo di residenza/dimora del soggetto persona fisica che rilascia la dichiarazione di insussistenza della circostanze ostativa di cui trattasi.

In relazione alla lett. c) del comma 1 dell'articolo 38, viene precisato che non rilevano, ai fini dell'esclusione dalle gare, i reati per i quali sia intervenuta la riabilitazione, l'estinzione, la depenalizzazione o la revoca della condanna, pertanto, una volta intervenuta la riabilitazione ovvero l'estinzione, la depenalizzazione o la revoca della condanna, il concorrente, nelle dichiarazioni per la partecipazione alle gare, non deve più menzionare le condanne per cui si siano verificate le vicende sopra elencate. Altro punto qualificante della recente riscrittura della lett. c) dell'articolo 38 è quello che vede ridotto da tre anni ad un anno il c.d. periodo rilevante, al fine della cessazione dalle cariche. L'Autorità ha, poi, chiarito che, in ogni caso, qualora vi siano soggetti cessati dalla carica, nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, per pregressa condotta delittuosa, al fine di evitare di incorrere nell'esclusione e nel divieto, l'operatore economico deve dimostrare che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata. La norma, innovando rispetto alla precedente disposizione, non fa più riferimento all'adozione di atti o misure di completa dissociazione; ciò può essere inteso nel senso che la prova della dissociazione dalla condotta può essere liberamente desunta dagli atti prodotti dall'impresa concorrente. A tal proposito l'Autorità ha individuato diversi indici rivelatori dell'effettività della dissociazione nei comportamenti concludenti facendo

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

riferimento a quelli già indicati nella determinazione n. 1/2010. Altro profilo di interesse è quello relativo ai soggetti tenuti a rendere le dichiarazioni di cui alla lett. c) in esame, l'Autorità, aderendo alla tesi sostanzialistica, ha precisato che tutti gli amministratori muniti di potere di rappresentanza devono necessariamente rendere la dichiarazione richiesta dall'art. 38 del Codice a prescindere dal fatto che nella sostanza svolgano o meno tale attività. È stato poi specificato, che, il procuratore *ad negotium* è, in generale, escluso dall'onere di rilasciare la dichiarazione di non sussistenza delle ipotesi ostative previste dall'art. 38, comma 1, lett. c). L'Autorità ha sottolineato che con la differente formulazione del comma 2 dell'art. 38 del Codice -dove viene specificato che, in sede di dichiarazione dei requisiti, il concorrente deve dichiarare tutte le condanne penali riportate, ivi comprese quelle per le quali abbia beneficiato della non menzione- il legislatore ha definitivamente chiarito che spetta all'amministrazione il giudizio sulla gravità delle eventuali condanne riportate; conseguentemente è obbligo del concorrente dichiarare tutti i pregiudizi penali subiti, non competendo a quest'ultimo effettuare valutazioni in ordine alla gravità del reato ascrittogli o del pregiudizio penale riportato.

Recependo gli orientamenti dell'Autorità e della giurisprudenza, il legislatore ha riscritto la lett. h) e ha inserito nell'art. 38 il comma 1-ter; la lettera h) prevede che la stazione appaltante debba escludere, senza alcun margine di discrezionalità, gli operatori economici che risultino iscritti nel casellario informatico dell'Osservatorio per aver gli stessi presentato documentazione falsa o reso false dichiarazioni in relazione a requisiti o condizioni rilevanti per la partecipazione a procedure di gara e per l'affidamento di subappalti. A sua volta il neoinserto comma 1-ter stabilisce che in caso di presentazione di falsa documentazione o di falsa dichiarazione nelle procedure di gara e negli affidamenti in subappalto, la stazione appaltante ne informi l'Autorità la quale dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi del comma. 1, lettera h), per un periodo massimo di un anno, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde

Capitolo VI

comunque efficacia, qualora ritenga che la falsa dichiarazione o la falsa documentazione sia stata resa con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza e della gravità dei fatti. La novella legislativa prevede che la sanzione dell'iscrizione nel casellario non possa essere mai automatica, ma venga comminata all'esito di un'indagine sulla sussistenza, nel caso specifico, dell'elemento soggettivo consistente nell'accertamento del dolo o della colpa grave, in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa attestazione. È stato ricordato, poi, che la stazione appaltante, qualora ravvisi falsità nelle dichiarazioni rese dal concorrente, provvede all'esclusione dello stesso dalla procedura concorsuale, atteso che l'esistenza di false dichiarazioni, sul possesso dei requisiti rilevanti per l'ammissione ad una gara d'appalto, si configura come causa autonoma di esclusione dalla gara. L'Autorità ha ricordato che la necessità dell'esclusione si ricava da una lettura comparata del citato articolo 38 con le disposizioni dettate dal D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, secondo cui "il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera".

Sempre in adempimento delle suddette disposizioni l'Autorità, dopo aver esperito due consultazioni degli operatori del settore e dopo aver acquisito il prescritto parere del ministero competente, ha emanato l'atto di determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 (*BANDO-TIPO. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici*).

Il "bando-tipo" specifica le cause di esclusione legittime secondo i criteri stabiliti dall'art.46, comma 1-bis del Codice e costituisce, pertanto, il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara, salva la facoltà di derogare a quanto ivi previsto, previa motivazione nella delibera a contrarre.

In merito al potere delle stazioni appalti di derogare alle prescrizioni contenute nel bando tipo dell'Autorità, nella Determinazione 4 viene precisato che le eventuali deroghe, seppur motivate, non possono consistere nell'introduzione di clausole contrastanti con il disposto del citato art. 46, comma 1-bis, atteso che le stesse, in tal caso, sarebbero affette

La
Determinazione
n. 4/2012
contenente
Indicazioni
generali per la
redazione dei
bandi-tipo

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

da nullità. Si precisa pertanto che rispetto alle ipotesi tipizzate nel bando-tipo, le stazioni appaltanti possono prevedere ulteriori cause di esclusione, previa adeguata e specifica motivazione, solo con riferimento a disposizioni di leggi vigenti ovvero alle altre regole tassative previste dall'art. 46, comma 1-bis, del Codice.

Il Documento analizza le varie ipotesi di esclusione, ripartendo le stesse secondo i criteri stabiliti dall'art. 46 comma 1-bis e, pertanto, secondo la loro riconducibilità, rispettivamente, al mancato adempimento delle prescrizioni previste dal Codice e dal regolamento o da altre disposizioni di legge, alla carenza di elementi essenziali e all'incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta ed alle irregolarità concernenti gli adempimenti formali di partecipazione alla gara.

Nella determinazione viene altresì precisato che detta suddivisione non deve intendersi in maniera rigida, poiché sussistono ipotesi di esclusione riconducibili contemporaneamente a più di uno dei criteri indicati dalla norma.

Le ipotesi che rientrano nella prima categoria, riguardano tutti i comportamenti per cui il codice, il Regolamento, o altra disposizione di legge sancisca un obbligo o un divieto, o più in generale, prescriva un adempimento essenziale ad assicurare il corretto svolgimento del confronto concorrenziale. Si precisa che in alcuni casi l'esclusione opera a prescindere da una espressa previsione nel bando di gara (come nel caso del mancato possesso dei requisiti di carattere generale di cui all'art.38 del Codice) poiché, in tal caso, vengono in rilievo norme di legge di natura imperativa a cui non è ammessa alcuna deroga. Negli altri casi, invece, sarà onere delle stazioni appaltanti specificare nei bandi e nelle lettere di invito, che un determinato comportamento è imposto a pena di esclusione.

Nella Determinazione vengono illustrati insieme omogenei di cause di esclusione che possono essere legittimamente inseriti nei bandi di gara.

Nell'atto di determinazione n. 4/2012, in conformità all'indirizzo giurisprudenziale, vengono fornite importanti chiarimenti sui soggetti tenuti a rendere le prescritte dichiarazioni sul possesso dei requisiti e sul

Capitolo VI

contenuto delle dichiarazioni stesse, con particolare riferimento al requisito di cui all'art.38, comma, 1 lett. c).

Riguardo ai requisiti speciali di partecipazione e alle modalità di verifica, dopo aver puntualizzato le differenze tra il regime previsto dagli artt. 41 e 42 per le ipotesi di servizi e forniture, viene precisato che l'art. 48 del codice esplica i propri effetti nei confronti di tutti i partecipanti, ivi incluse le micro, piccole e medie imprese.

Deve infatti ritenersi che il comma 4 dell'art.13 della Legge 11 novembre 2011, n. 180 (cd. Statuto delle imprese), secondo cui "la pubblica amministrazione e le autorità competenti, nel caso di micro piccole e medie imprese chiedono solo all'impresa aggiudicataria la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità previsti dal codice di cui al D.Lgs. n.162/2006", non abbia inteso modificare l'ambito soggettivo di operatività della verifica a campione, né sottrarre a tale verifica le MPMI. La norma, nel fare riferimento alla "impresa aggiudicataria", non può che riguardare i controlli esercitati ai sensi del comma 2 dell'art. 48 e, cioè, quelli che regolarmente la stazione appaltante effettua nei confronti del primo e del secondo graduato. Essa non attiene, invece, ai controlli a campione svolti ai sensi del precedente comma 1, perché gli stessi vengono posti in essere in una fase antecedente all'apertura delle offerte presentate e, quindi, all'individuazione dell'aggiudicatario.

La deroga di cui all'art. 13, comma 4, quindi incide soltanto sull'operatività del comma 2 dell'art. 48 con l'effetto di esentare il secondo classificato, qualora non sorteggiato in sede di verifica a campione ed appartenente alla categoria delle MPMI, dal produrre la documentazione probatoria (adempimento che dovrebbe effettuare soltanto in caso di effettiva aggiudicazione a seguito di mancata comprova dei requisiti da parte del primo aggiudicatario).

In tema di requisiti di partecipazione vengono inoltre forniti utili chiarimenti con riguardo alla partecipazione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi.

In particolare in merito al principio di corrispondenza tra quote di partecipazione e quote di esecuzione, principio sancito dall'art. 37 del

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

codice, si precisa che a seguito delle modifiche apportate al comma 13 dell'art. 37 dall'art.1, comma 2-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, nel testo integrato dalla Legge di conversione 7 agosto 2012, n.135, l'obbligo di corrispondenza in fase di esecuzione vale solo per i lavori pubblici. Pertanto, nel caso di servizi e forniture, l'obbligo di specificazione ai sensi del citato art. 37, comma 4, del Codice, deve ritenersi assolto sia in caso di indicazione, in termini descrittivi, delle singole parti del servizio da cui sia evincibile il riparto di esecuzione tra le imprese associate sia in caso di indicazione, in termini percentuali, della quota di riparto delle prestazioni che saranno eseguite tra le singole imprese.

Viene inoltre affrontato il tema dei raggruppamenti "sovraffondati", ovvero i raggruppamenti costituiti da due o più imprese che già singolarmente posseggono i requisiti finanziari e tecnici per partecipare alla gara. Al riguardo, si afferma l'inaffondabilità di un divieto generale di partecipazione di tali raggruppamenti, dovendo la questione essere valutata in relazione alla eventuale concreta portata anticoncorrenziale, nella medesima ottica che connota l'art. 38, comma 1, m-*quater*.

Riguardo alle cause di esclusioni ascrivibili al terzo gruppo (carezza degli elementi essenziali od incertezza assoluta sul contenuto dell'offerta o sulla provenienza dell'offerta), nella determinazione vengono esaminate diverse fattispecie, distinte per insiemi omogenei, ed in particolare, vengono trattati gli adempimenti relativi alla sottoscrizione dell'offerta, alla presentazione della cauzione provvisoria e all'effettuazione del sopralluogo ed all'accettazione delle condizioni generali del contratto.

In ultimo, vengono esaminate le fattispecie legittime di esclusione relative alla violazione di quelle disposizioni che sono volte ad assicurare l'integrità dei plichi contenenti l'offerta o la domanda di partecipazione e, in definitiva, il corretto svolgimento della procedura di gara.

A valle dell'approvazione del "bando-tipo", l'Autorità sta procedendo ad elaborare specifici bandi tipo distinti in base all'oggetto del contratto (lavori, servizi o forniture) che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione, conterranno le ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della gara. La scelta in tal senso effettuata è funzionale anche

Capitolo VI

all'aggiornamento tempestivo dei contenuti del bando-tipo e dei connessi bandi-tipo specifici, avuto riguardo all'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

L'elaborazione di "Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture"

Con riferimento all'elaborazione dei bandi-tipo per gli appalti di servizi e forniture, considerata la delicatezza e l'importanza del compito, anche in relazione alla numerosità, eterogeneità e complessità degli ambiti merceologici presenti nel settore, l'Autorità, nel mese di marzo c.a., ha predisposto il documento "Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture" per una consultazione *on line*. Lo scopo della consultazione è quello di raccogliere osservazioni e proposte sull'individuazione degli specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un'attività regolatoria e sulla metodologia per l'adozione dei bandi - tipo previsti dall'articolo 64, comma 4-bis, del Codice, il quale prevede che "i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi - tipo) approvati dall'Autorità".

In merito a quest'ultimo aspetto, si deve tenere presente che il crescente aumento della spesa pubblica e le esigenze connesse ai vincoli di bilancio, hanno indotto il legislatore ad introdurre rilevanti modifiche al sistema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni mediante il rafforzamento della centralizzazione degli acquisti e l'utilizzo dell'*e-procurement*.

Alla luce del nuovo quadro normativo, si è posta anche l'esigenza di verificare le modalità applicative dello strumento del bando-tipo rispetto alle procedure d'acquisto centralizzate espletate da centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti, nonché rispetto alle procedure gestite con sistemi telematici, quali, ad esempio, i sistemi dinamici di acquisizione e i mercati elettronici. Al riguardo, occorre considerare che tali sistemi si basano, solitamente, su meccanismi a due fasi, nei quali la centrale di committenza/ente appaltante effettua una prima procedura di affidamento (sulla base di un minimo comune denominatore relativo al servizio/fornitura da porre a base di gara) che sarà poi completata e "personalizzata" dalla singola amministrazione acquirente nella successiva fase di aggiudicazione dello specifico appalto. In tale contesto, si dovrà

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

effettuare una valutazione non solo in ordine alla rilevanza dei settori merceologici oggetto di convenzione/accordo quadro ma anche in relazione alle fasi della procedura di acquisto che potrebbero essere più utilmente regolati con l'approccio dei bandi-tipo.

Relativamente al contenuto e alla struttura dei bandi-tipo, si prevede l'elaborazione di modelli specifici per ciascun settore individuato, che consisteranno in documenti di gara (disciplinare di gara, lettera di invito), articolati per sistemi di affidamento (procedura aperta, ristretta, negoziata), importo a base di gara (sopra e sotto soglia comunitaria) e criteri di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa). Nei bandi-tipo verranno definiti gli elementi essenziali della procedura di affidamento, con il duplice scopo di agevolare i contraenti pubblici nella predisposizione della documentazione di gara e al contempo, attraverso la standardizzazione della documentazione e delle procedure, semplificare la partecipazione alle gare e rendere più agevole, mediante l'eliminazione di contenziosi, la formazione e l'esecuzione del contratto. Tale processo di standardizzazione si integra con la semplificazione del processo di partecipazione, qualificazione e verifica dei requisiti attraverso il sistema previsto dall'articolo 6-bis del Codice, cui l'Autorità ha recentemente dato attuazione mediante la deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, che ha istituito un sistema per la verifica *on-line* dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

Nei modelli confluiranno, altresì, le clausole tassative di esclusione già indicate nella determinazione n.4/2012.

I vari modelli saranno scaricabili dal sito internet dell'Autorità in formato liberamente utilizzabile e conterranno una serie di alternative al fine di consentirne l'adattamento alle varie fattispecie concrete. I modelli saranno accompagnati da un *vademecum* che indicherà gli elementi necessari e quelli eventuali che possono essere inseriti dalla stazione appaltante ed illustrerà le modalità di compilazione ed utilizzo dei modelli di bando. Al documento verrà, altresì, allegata una tabella, che guiderà le stazioni appaltanti nelle possibili alternative. Inoltre, come già sottolineato, riprendendo il contenuto del bando-tipo generale, verranno fornite

Capitolo VI

indicazioni sulle clausole tassative di esclusione e sulle parti del modello che potranno essere derogate dalle stazioni appaltanti, previa adeguata motivazione, come previsto dall'art. 64 del Codice. A titolo esemplificativo, saranno fornite indicazioni su come articolare i requisiti di partecipazione, anche in relazione alle diverse tipologie di operatori economici singoli o raggruppati, sulle modalità di aggiudicazione del contratto e sull'attribuzione dei punteggi tecnico/economici.

I bandi-tipo saranno oggetto di aggiornamenti "automatici" nel caso di modifiche normative o orientamenti giurisprudenziali consolidati intervenuti successivamente ed inoltre saranno sottoposti a valutazione di impatto (VIR) dopo un primo periodo di operatività e monitorati costantemente anche sulla base di eventuali quesiti o osservazioni pervenute.

Nel documento sottoposto a consultazione pubblica sono stati indicati, inoltre, alcuni dei settori che possono essere considerati prioritari per l'elaborazione di linee guida e/o bandi-tipo, individuati sulla base delle problematiche emerse nell'ambito dell'attività istituzionale di vigilanza svolta dall'Autorità, tenuto conto della rilevanza nel mercato degli appalti pubblici. I settori sono quelli di seguito indicati.

Le problematiche riscontrate dall'Autorità in ambito sanitario

In ambito sanitario, l'Autorità ha riscontrato diverse problematiche con riferimento alle forniture di prodotti farmaceutici, apparecchiature medicali, dispositivi medici e materiale di consumo specialistico. In particolare, le criticità rilevate riguardano la frammentazione delle gare in un numero molto elevato di lotti e l'imprecisa definizione dell'oggetto della gara e delle basi d'asta. Ulteriori problematiche, inoltre, sono emerse in relazione alle modalità di valutazione dell'offerta economica e all'individuazione dei criteri di valutazione tecnica.

Il facility management

Il *facility management* comprende un insieme di servizi eterogenei, tra i quali rientrano le pulizie, la manutenzione degli impianti e, nella versione integrata del global service, ulteriori prestazioni, come la ristorazione, la *reception*, il giardinaggio, ecc..

Nel settore sono state riscontrate varie problematiche relativamente all'affidamento dei diversi servizi. In generale, si è rilevato un utilizzo

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

improprio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alla corretta definizione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e all'attribuzione dei relativi punteggi. Ulteriori aspetti critici sono stati riscontrati con riferimento alla valutazione del costo della manodopera nella formulazione delle basi d'asta e alla genericità dei bandi di gara che hanno, altresì, potenziali riflessi negativi in sede esecuzione del contratto.

Altri aspetti, oltre a quelli indicati, che potrebbero essere oggetto di un intervento dell'Autorità, riguardano la definizione dei requisiti di partecipazione, in relazione alla numerosità ed eterogeneità delle prestazioni richieste e le modalità di articolazione delle formule per l'assegnazione dei punteggi tecnico/economici.

L'Autorità ha recentemente riscontrato alcune criticità relative all'affidamento dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione da parte di numerose amministrazioni comunali. Più nello specifico, le criticità rilevate riguardano: i) l'affidamento diretto del servizio in favore di società miste, talvolta comprensivo di ulteriori servizi relativi alla riqualificazione energetica e alla sicurezza degli impianti, attraverso la proroga o il rinnovo di convenzioni in essere; ii) la partecipazione di società miste a procedure di gara in contrasto con la normativa allora vigente, che precludeva la possibilità per le società non quotate in borsa, titolari di contratti affidati in via diretta, di partecipare a gare indette da enti pubblici; iii) l'inadeguatezza delle informazioni fornite alla stazione appaltante da parte del gestore *incumbent*, in ordine allo stato, al valore ed alle caratteristiche tecniche degli impianti, necessarie per la predisposizione della documentazione di gara, iv) le modalità e le condizioni economiche per il passaggio degli impianti dal gestore privato all'ente pubblico e il conseguente affidamento dei relativi servizi mediante procedura ad evidenza pubblica.

L'Autorità ha effettuato nel triennio 2009-2011 alcune indagini volte a verificare lo stato di attuazione della normativa in materia di affidamento dei servizi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani. Le indagini svolte hanno fatto emergere un fenomeno di diffusa frammentazione dei servizi,

I servizi di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione

Lo stato di attuazione della normativa in materia di affidamento dei servizi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani

Capitolo VI

non solo dal punto di vista territoriale ma anche nella gestione della varie tipologie di servizio (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento).

Tali modalità di gestione si pongono in contrasto con le indicazioni contenute nel Codice dell'ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152) che indirizzano verso una gestione unitaria delle varie fasi del ciclo che caratterizza i servizi ambientali.

Le indagini effettuate, inoltre, hanno messo in evidenza il perdurare del fenomeno degli affidamenti diretti del servizio a società miste pubblico-private, riscontrando aspetti di non conformità alle disposizioni legislative vigenti ed alla giurisprudenza costituitasi in materia.

Ulteriori attività di vigilanza, infine, oltre a confermare l'esigenza di accelerare il percorso verso l'espletamento di procedure di gara per l'individuazione del gestore unico, hanno messo in luce la necessità di verificare le modalità di attivazione dei rapporti contrattuali tra il gestore del servizio integrato ed i soggetti (talvolta operatori privati) titolari degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché l'opportunità analizzare alcune criticità legate alle procedure di gara indette dagli stessi gestori per la fornitura di mezzi ecologici necessari all'espletamento del servizio, come, ad esempio, gli elevati oneri connessi alla presentazione di prototipi e alle relative prove di funzionamento.

Nel 2010 è stato costituito un apposito tavolo tecnico per lo studio delle problematiche del settore dei servizi di ingegneria ed architettura i cui risultati sono confluiti nella determinazione n. 5/2010. Alla luce del mutato quadro normativo a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 recante Regolamento di attuazione del Codice e delle novità introdotte in materia di tariffe professionali, l'Autorità intende proseguire le attività avviate dal tavolo con la finalità di rivedere e aggiornare le linee guida per l'affidamento di detti servizi che sono state fornite nella suddetta determinazione. In tale sede, si valuterà l'opportunità di elaborare bandi-tipo specifici che tengano conto, per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara, delle indicazioni contenute nel regolamento (D.M. 20 luglio 2012 n. 140, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

professioni regolarmente vigilate dal Ministero della Giustizia) emanato ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012, n.27, e successivamente modificato dall'art. 5 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134.

Anche la determinazione n. 1/2013 persegue gli obiettivi di standardizzazione e riduzione dei costi amministrativi per la partecipazione agli appalti pubblici. Con tale determinazione, infatti, l'Autorità ha fornito chiarimenti in ordine all'interpretazione da darsi all'art. 11 del Codice dei contratti, a seguito della novella normativa di cui all'art. 6, comma 3, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (cd. decreto sviluppo bis).

In particolare l'Autorità ha precisato che: l'applicazione dell'art. 11, comma 13, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 è circoscritta alla *species* di contratto pubblico di cui all'art. 3 del Codice; i contratti pubblici di cui all'art. 3 del medesimo Codice debbono essere redatti, a pena di nullità, o mediante atto pubblico notarile informatico o in forma pubblica amministrativa, con modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, o mediante scrittura privata, per quest'ultima, quindi, resta ammissibile la forma cartacea e le forme equipollenti ammesse dall'ordinamento; la "modalità elettronica" della forma pubblica amministrativa può essere assolta anche attraverso l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 25, comma 2, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

La Determinazione n. 1/2013 contenente indicazioni interpretative sulla forma dei contratti pubblici

6.4 L'utilizzo strategico degli appalti pubblici

Nella proposte di revisione delle Direttive comunitarie in materia di appalti pubblici il legislatore europeo sembra spingere verso un maggior ricorso ad un uso strategico del sistema degli appalti, nel senso di considerarli, sotto determinate ipotesi, quale strumento di politica industriale, sociale, ambientale e di innovazione. Invero, l'attenzione per tali problematiche è già presente nell'attuale quadro regolatorio e anche alcuni interventi di

Capitolo VI

natura generale dell'Autorità possono essere letti in tale direzione. Si possono considerare al riguardo la richiamata determinazione sulle assicurazioni, nella quale sono contenute indicazioni su come aumentare la concorrenza nel mercato di riferimento, l'atto di segnalazione relativo alle misure per la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici, volto ad estendere la possibilità di partecipare alle gare anche alle piccole e medie imprese, nonché la determinazione n. 3 del 2012, relativa alle modalità di partecipazione delle cooperative sociali.

Ad ulteriore riprova dell'importanza attribuita dal legislatore alle cooperative sociali, si deve ricordare come il recente provvedimento denominato *spending review*, esclude dall'obbligo di procedure disciplinate dal Codice dei contratti gli affidamenti a cooperative sociali, di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381, confermando la deroga contenuta nella richiamata Legge (art. 4, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135).

La Determinazione n. 3/2012 contenente linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali

La determinazione n. 3 del primo agosto 2012 contiene linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della Legge n. 381/91 ed offre alcune indicazioni anche con riguardo all'applicazione dell'art. 69 del Codice, in tema di cd. clausole sociali.

Le linee guida, frutto di un'ampia consultazione con le stazioni appaltanti e gli operatori economici interessati, forniscono alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici chiarimenti in ordine all'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo del citato art. 5, nonché alle modalità di affidamento delle relative convenzioni. Il punto di partenza dell'analisi condotta è costituito dal peculiare valore della richiamata disposizione che costituisce concreta attuazione dell'art. 45 della Costituzione, secondo cui la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata e ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei, assicurandone, con opportuni controlli, il carattere e le finalità. La norma va, inoltre, letta in connessione con un contesto europeo sempre più attento al tema dell'integrazione degli aspetti sociali nella contrattualistica pubblica.

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

In tale quadro generale, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 5, le linee guida rammentano che le convenzioni possono essere stipulate da tutti gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica. Soggetti beneficiari delle convenzioni di inserimento lavorativo, per contro, sono esclusivamente le cd. cooperative sociali di tipo "B" (cfr. art. 1, comma 1, lettera b), Legge n. 381/1991). Secondo l'avviso già espresso dall'Autorità, le linee guida ribadiscono che l'iscrizione all'albo regionale è condizione necessaria per la stipula delle convenzioni per le cooperative sociali aventi sede in Italia ed i loro consorzi (cfr. anche parere AVCP n. 40 del 2 aprile 2009).

Circa l'ambito oggettivo di applicazione, le linee guida rimarcano che oggetto della convenzione possono essere servizi e forniture al di sotto della soglia di rilievo comunitario, con esclusione dei lavori e dei servizi pubblici di rilevanza economica. Viene, tuttavia, precisato che l'oggetto della convenzione non si esaurisce nella mera fornitura di beni e servizi, essendo qualificato dal perseguimento di una peculiare finalità di carattere sociale, consistente nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati che giustifica la deroga alle regole ordinarie dettate dal Codice dei contratti per gli appalti sotto soglia. Tale profilo, unitamente al successivo monitoraggio in termini quantitativi e qualitativi, deve, quindi, essere al centro della convenzione e, a monte, della determina a contrarre ex art. 11, comma 2, del Codice dei contratti. La finalità del reinserimento lavorativo, inoltre, deve essere coniugata con la necessità che la durata delle convenzioni non superi un limite temporale ragionevole, avuto riguardo all'oggetto della convenzione medesima. Le Linee guida chiariscono, poi, che il rinvio alle soglie comunitarie operato dalla Legge n. 381/1991 ha natura dinamica e che si applica il metodo comunitario di calcolo del valore stimato dell'appalto, come recepito dall'art. 29 del Codice dei contratti.

In merito alle modalità di affidamento della convenzione, le linee guida escludono che il ricorso allo strumento convenzionale possa tradursi in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l'utilizzo di risorse pubbliche impone comunque il rispetto dei principi generali della trasparenza e della par condicio. Viene, dunque, posto

Capitolo VI

l'accento sul profilo della pubblicità preventiva, suggerendo, come buona prassi di settore, che nell'ambito della programmazione dell'attività contrattuale (anche a prescindere dall'avvenuta adozione del programma facoltativo di cui all'art. 271 del Regolamento di attuazione), l'ente individui le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi che possono essere soddisfatte mediante le convenzioni ex art. 5 della Legge n. 381/1991, per poi procedere alla pubblicazione, sul proprio profilo committente, di un avviso pubblico, atto a rendere nota la volontà di riservare parte degli appalti di determinati servizi e forniture alle cooperative sociali di tipo B, per le finalità di reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. In applicazione dei generali principi di buona amministrazione, economicità, efficacia e trasparenza (oltre che, in alcuni casi, di specifiche disposizioni di legge regionale), l'ente, ove sussistano più cooperative interessate alla stipula della convenzione, promuove l'esperimento di una procedura competitiva di tipo negoziato tra tali soggetti.

La determinazione specifica che l'ambito della deroga al Codice dei contratti è limitato alle sole procedure di aggiudicazione: è, quindi, applicabile la disciplina dettata dal Codice dei contratti e dal Regolamento attuativo sia per quanto attiene ai requisiti di partecipazione ed alle specifiche tecniche sia per l'esecuzione delle prestazioni, nonché con riguardo agli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità.

Le Linee guida affrontano, infine, il tema delle cd. clausole sociali previste in via specifica dall'art. 5, comma 4, della Legge n. 381/1991 e, in via generale, dall'art. 69 del Codice dei contratti secondo cui *"le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'onere. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali"*. Le clausole sociali inserite devono, quindi, essere compatibili con il diritto comunitario e, in particolare, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta...

Le linee guida rammentano che, proprio al fine di valutare tale compatibilità, l'articolo 69, comma 3, del Codice dei contratti ha previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere un parere preventivo non vincolante all'Autorità. Sotto il profilo formale, le linee guida ribadiscono la costante interpretazione dell'Autorità secondo cui le condizioni di esecuzione devono essere adeguatamente evidenziate in una clausola espressa del bando di gara.

CAPITOLO VII

L'ATTIVITA' CONSULTIVA E IL PRECONTENZIOSO

7.1 L'attività consultiva

L'attività consultiva ha riguardato numerosi argomenti; si riportano di seguito quelli aventi rilevanza generale tralasciando tutti quelli che si riferivano a fattispecie applicabili al caso specifico.

7.1.1 Appalto di lavori nei settori speciali - cauzione provvisoria e definitiva - artt. 75 e 113 del Codice dei Contratti

È stato sottoposto all'attenzione dell'Autorità un bando di gara relativo all'affidamento di lavori nei settori speciali (servizi ferroviari), censurato sotto due diversi profili:

- 1) La prevista non operatività del meccanismo di riduzione della cauzione provvisoria di cui all'art.75, comma 7 D.Lgs. 163/2006, per le imprese in possesso di certificazione di qualità.
- 2) L'obbligo per l'appaltatore di stipulare una fideiussione bancaria o assicurativa che preveda l'escussione a prima richiesta della somma garantita, in favore della stazione appaltante, senza che il fideiussore possa *"opporre eccezioni in ordine a qualsivoglia vicenda nel rapporto principale, ivi compreso il fallimento dell'affidatario"*, alla stregua di un vero e proprio contratto autonomo di garanzia.

Quanto al primo profilo, gli artt. 40, comma 7 e 75, comma 7 D.Lgs.163/2006 stabiliscono che l'importo della cauzione è ridotto alla metà per gli operatori economici ai quali sia stata rilasciata da organismi accreditati la certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000. Nel caso prospettato, però, la procedura di affidamento era bandita da un ente aggiudicatore nel settore dei servizi ferroviari, ai sensi dell'art. 3, comma 29 D.Lgs. 163/2006 e dell'allegato VI-D al Codice, come tale non soggetto alla diretta applicazione della parte II del Codice, concernente gli appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari (nella quale rientra, appunto, la

Capitolo VII

disciplina sul dimezzamento della cauzione provvisoria di cui ai citati articoli 40 e 75, che non figurano tra le norme cui fa rinvio, per i settori speciali, l'art.206). L'ultimo comma dell'art. 206 del Codice stabilisce, invero, che gli enti aggiudicatori operanti nei settori speciali "...*possono applicare altre disposizioni della parte II, alla cui osservanza non sono obbligati in base presente articolo, indicandolo nell'avviso con cui si indice la gara...*" pertanto, non può che ritenersi legittima la *lex specialis* che abbia escluso l'operatività del beneficio della riduzione della cauzione per le imprese in possesso della certificazione del sistema di qualità.

In relazione al secondo profilo, oggetto della contestazione era stato l'inserimento, nello schema di cauzione definitiva, della clausola di escussione a prima richiesta della somma garantita senza che il fideiussore "*possa opporre eccezioni in ordine a qualsivoglia vicenda nel rapporto principale, ivi compreso il fallimento dell'affidatario*". In tal modo, si faceva rilevare, la cauzione verrebbe a configurarsi come un contratto autonomo di garanzia in deroga agli artt. 1939 e 1945 c.c. ed in contrasto con lo schema tipo vigente in materia di appalti pubblici fino ad approvazione ministeriale di nuovi schemi (art.252 D.Lgs. 163/2006).

Anche sotto questo profilo si è richiamato quanto precisato in relazione alla disciplina del dimezzamento della cauzione provvisoria.

Quanto all'estensione della garanzia all'ipotesi di fallimento dell'impresa appaltatrice, tale clausola era riferibile alla sola ipotesi della risoluzione contrattuale per inadempimento dell'appaltatore pronunciata prima del fallimento, mentre il fideiussore non risponde della mancata esecuzione delle opere conseguente allo stato di insolvenza che abbia determinato il fallimento dell'impresa.

L'Autorità ha, dunque, avuto modo di chiarire che un ente aggiudicatore operante nei settori speciali può discrezionalmente predisporre il contenuto negoziale degli schemi di cauzione definitiva da sottoporre alle imprese appaltatrici, né possono ritenersi fondati i dubbi avanzati circa la liceità della stipulazione di un contratto autonomo di garanzia nel quale l'istituto fideiussore si impegna a pagare a prima richiesta alla stazione appaltante,

L'attività consultiva e il precontenzioso

rinunciando ad opporre eccezioni in ordine alla validità e all'efficacia del contratto d'appalto.

7.1.2 Annullamento di contratto stipulato come contratto di appalto e non come concessione di servizi

In un caso, che riguardava un ente locale (Comune di Borgia), l'Autorità è stata interrogata sulla possibilità di annullare in autotutela l'atto che ha portato all'affidamento di una concessione di servizi. Preliminarmente, il quesito ha richiesto un'indagine intorno alla differente qualificazione contrattuale quale appalto e quale concessioni di servizi; successivamente, è stata valutata la legittimità e opportunità della procedura adottata nel caso di specie (procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara). L'indagine ha dunque preso le mosse dalla corretta qualificazione del contratto pubblico stipulato tra l'istante e la ditta aggiudicataria. A tal riguardo, è stato rilevato che nei contratti di concessione il corrispettivo dell'operatore economico consiste nel diritto di gestire il servizio o l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo. È stato anche chiarito che l'operatore economico assume il rischio della gestione e che, normalmente, il pagamento di una tariffa da parte di utenti quale corrispettivo del servizio evidenzia la presenza di un contratto di concessione, anche quando il rischio trasferito all'operatore economico risulta essere minimo. È stata rilevata, inoltre, la necessità che sull'operatore economico sia trasferito un rischio di domanda e un rischio di disponibilità, oltre che - nel caso di concessione di lavori - il rischio di costruzione. Tali indicazioni, inizialmente contenute in una decisione di Eurostat, sono ormai pacifiche in giurisprudenza e sono costantemente accolte dall'Autorità ai fini della corretta classificazione dei contratti pubblici (cfr. *Eurostat, Long term contracts between government units and nongovernment partners, AVCP, determinazione 26 ottobre 2011 n. 6, parere di precontenzioso 9 febbraio 2011, n. 28, deliberazione 24 febbraio 2011, n. 29, deliberazione 31 marzo 2010, n. 19, determinazione 11 marzo 2010, n. 2*).

La Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla differenza tra appalto concessione, ha recentemente affermato che il rischio di gestione economica

Capitolo VII

del servizio deve essere inteso come rischio di esposizione all'alea del mercato, il quale può tradursi nel rischio di concorrenza da parte di altri operatori, nel rischio di squilibrio tra domanda e offerta di servizi, nel rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi forniti, nel rischio di mancata copertura integrale delle spese di gestione mediante le entrate o nel rischio di responsabilità di un danno legato ad una carenza del servizio. Al contrario, non sono considerati determinanti quei rischi legati alla cattiva gestione da parte dell'operatore economico, dal momento che questo genere di rischi è insito in qualsiasi contratto, indipendentemente dalla tipologia.

Nel caso di specie, l'Autorità - in considerazione della mancanza del rischio di domanda, trattandosi di un servizio a domanda indifferenziata, e rilevando che la mera previsione di penali contrattuali non è sufficiente a determinare un rischio di disponibilità, essendo il sistema delle penali generalizzato per tutti i contratti pubblici e disciplinato dall'art. 133 del d. lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e dagli art. 145, 257 e 298 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 - ha ritenuto non trattarsi di una concessione di servizi. Peraltro, l'Autorità ha giudicato non rilevante, ai fini della corretta qualificazione il contratto, la natura di servizio pubblico locale di pubblica illuminazione. In tal senso, il fatto che una determinata attività sia storicamente considerata un servizio pubblico locale, come l'illuminazione, il trasporto pubblico, la distribuzione di acqua e gas e che - come tale - venga assunta dal legislatore o dagli enti locali sulla base di scelte politiche, non può mettere in dubbio che non tutti i servizi pubblici locali devono o possono essere affidati tramite concessione, giacché è possibile che siano prestati in forma di appalto e non tutte le concessioni di servizi sono servizi pubblici locali. Tutto ciò premesso, l'Autorità ha affermato che - anche nel caso in cui si ritenesse che il contratto presenti i caratteri della concessione - l'articolo 30 del d.lgs 163/2006 fissa i livelli minimi necessari dell'evidenza pubblica, che non necessariamente sono sufficienti ad assicurare il rispetto dei principi comunitari richiamati al comma 3. Nel caso specifico, l'Autorità, dopo aver considerato che la asserita concessione oggetto di affidamento assumeva un valore pari a più di sette volte la soglia stabilita per i servizi,

L'attività consultiva e il precontenzioso

ha ritenuto del tutto insufficiente la pubblicità realizzata dall'amministrazione comunale.

Poste queste premesse, l'Autorità - pur senza giungere ad affermare la necessità di annullamento della gara (e del contratto) in autotutela - ha tuttavia dato atto dell'orientamento prevalente del legislatore e della giurisprudenza che indicano la strada secondo cui i vizi di legittimità sintomatici di una grave alterazione delle condizioni di concorrenza tra gli operatori economici rendono l'interesse privato dell'aggiudicatario contraente tendenzialmente recessivo e giustificano un eventuale annullamento del contratto.

7.1.3 Sull'ambito di applicazione degli artt. 4 e 5 del D.P.R. 207/2010, concernente l'obbligo delle stazioni appaltanti di operare la ritenuta dello 0,50% sull'importo netto progressivo delle prestazioni

L'Autorità è stata interrogata sull'applicabilità delle disposizioni che riguardano l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza contributiva (art. 4 del D.P.R. n. 207/2010) e retributiva (art. 5 del D.P.R. n. 207/2010) dell'esecutore e del subappaltatore, nonché la commessa disposizione sul Documento unico di regolarità contributiva (art. 6 del D.P.R. n. 207/2010). Preliminarmente - ai fini della ricostruzione e della applicabilità della disciplina secondo i principi generali del diritto intertemporale - è stato riconosciuto che tali disposizioni non attengono propriamente agli aspetti procedurali dell'affidamento dei contratti pubblici, ma riguardano piuttosto la disciplina dell'esecuzione del contratto. Sotto il profilo teleologico, tuttavia, è stato dato atto che le predette disposizioni perseguono finalità generali, che vanno al di là della specifica tipologia di contratto pubblico oggetto di affidamento e sono propriamente volte a garantire l'osservanza della disciplina lavoristica, contributiva, previdenziale e assistenziale da parte dell'impresa esecutrice di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e del subappaltatore.

Alla luce di tale premessa è stato, tuttavia, precisato che la regolarità contributiva e il rispetto di ogni obbligo derivante dal rapporto di lavoro appaiono, altresì, una declinazione, in fase esecutiva, di quanto stabilito dal

Capitolo VII

Codice con le previsioni dell'art. 38, comma 1, lett. e) ed i), laddove si richiama - tra i requisiti generali di partecipazione alle gare - il necessario rispetto della disciplina lavoristica e delle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali. Al riguardo è stato richiamato il principio di diritto di recente riaffermato dal Consiglio di Stato secondo cui *"il Durc regolare (...) è requisito che accompagna l'intera fase di esecuzione del contratto, essendo necessario al fine del pagamento secondo gli stati di avanzamento e al fine del pagamento della rata di saldo dopo il collaudo"* (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 4 maggio 2012, n. 8).

In tal senso, è stato riconosciuto che l'art. 38 del Codice - gerarchicamente sovraordinato e funzionale ad introdurre le tutele lavoristiche, previdenziali e assistenziali nell'ambito della disciplina degli appalti pubblici - rappresenta la norma primaria di cui le norme secondarie, contenute negli artt. 4, 5 e 6 del D.P.R. n. 207/2010 costituiscono diretta ed immediata attuazione in fase esecutiva del contratto.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha riconosciuto la massima capacità di applicazione delle suddette norme. In primo luogo, riconoscendone l'applicabilità anche contratti in corso di esecuzione, senza violare il principio generale del *tempus regit actum*, non incidendo tale interpretazione sulla portata delle obbligazioni già assunte dalle parti. In secondo luogo, riconoscendone l'applicabilità indipendentemente dalla specifica tipologia di contratto pubblico oggetto di affidamento, includendo quindi anche contratti di durata, quali la fornitura di acqua, energia elettrica, in sede di liquidazione delle singole periodiche fatture inerenti i beni somministrati. In terzo luogo - in virtù della nozione comunitaria del concetto di imprenditore, che prescinde dalla natura pubblica o privata del soggetto medesimo - la disposizione è stata ritenuta applicabile ai suddetti contratti anche qualora gli stessi siano affidati ad aziende interamente pubbliche, operanti in regime di esclusiva. Infine, l'Autorità ha riconosciuto l'applicabilità della suddetta trattenuta anche alla fase di esecuzione degli appalti di servizi elencati nell'Allegato IIB, alla luce de interpretazione del Consiglio di Stato secondo cui il principio che tutti coloro che prendono parte all'esecuzione dei pubblici appalti devono essere in possesso dei

L'attività consultiva e il precontenzioso

requisiti morali di cui all'articolo 38 può essere considerato un principio di tutela della par condicio e dunque deve applicarsi anche nei contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del codice. Nei contratti esclusi può non esigersi il medesimo rigore formale dei cui all'articolo 38, ma resta inderogabile la sostanza, ossia il principio dei soggetti devono avere requisiti morali e che il possesso dei requisiti vada verificato (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 maggio 2012, n. 2825, cfr. altresì Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3759).

7.1.4 Altri interventi di regolazione

Con l'art. 45, comma 1, del D.L. n. 201 del 06 dicembre 2011, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, il legislatore ha introdotto il comma 2-*bis* nell'art. 16, D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Tale modifica è andata ad incidere sulla disciplina della realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, prevista dagli articoli 32 e 122, comma 8, del D.Lgs. n. 163 del 2006.

A seguito delle menzionate modifiche, sono pervenuti all'Autorità numerosi quesiti aventi ad oggetto le possibili interpretazione a vario titolo connesse alla nuova formulazione della normativa. I quesiti proposti riguardavano, in particolare, il criterio di determinazione della soglia di rilevanza comunitaria, la disciplina transitoria applicabile, l'ampiezza della nozione di "verde attrezzato", l'assoggettamento o meno delle procedure esecutive degli oneri di urbanizzazione primaria - al di sotto della soglia comunitaria ed oggi sottratte all'applicazione del Codice dei contratti - agli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità ed alla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla Legge 13 agosto 2010, n. 136.

In merito, attraverso le previsioni della Deliberazione in precedenza richiamata, si è ritenuto di evidenziare come, a seguito delle modifiche - introdotte dal comma 2-*bis* richiamato - alla disciplina della realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, qualora l'importo dei lavori afferenti le opere di urbanizzazione primaria sia inferiore alla soglia comunitaria, ai fini del calcolo per la determinazione della soglia di

La
Deliberazione
n. 46/2012
contenente
quesiti in merito
alla disciplina
delle opere a
scomputo degli
oneri di
urbanizzazione

Capitolo VII

riferimento occorre valutare separatamente l'importo complessivo delle opere di urbanizzazione primaria da quello relativo alle opere di urbanizzazione secondaria. Si chiarisce inoltre nel provvedimento che, ove l'importo delle opere di urbanizzazione primaria sia superiore alla soglia comunitaria, rimane fermo il criterio indicato nella determinazione n. 7 del 2009.

Altro aspetto affrontato dalla Deliberazione è costituito, come accennato in precedenza, dall'assenza di un espresso regime transitorio. In proposito si è avuto modo di evidenziare come la nuova disciplina, contenuta nel citato D.L. n. 201/2011, si applichi agli interventi *"per i quali l'accordo tra amministrazione e privato si sia perfezionato successivamente all'entrata in vigore del decreto stesso (6 dicembre 2011)"*. Per gli accordi perfezionatisi prima del 6 dicembre 2011, invece, trova applicazione la previgente disciplina, ferma restando *"la facoltà del privato e dell'amministrazione comunale di addivenire, di comune accordo, ad una modifica della convenzione edilizia già stipulata"*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha disposto l'abrogazione delle tariffe professionali, l'Autorità ha avviato un tavolo tecnico con gli operatori del settore e le istituzioni competenti, allo scopo di consultare il mercato per fornire indicazioni alle stazioni appaltanti circa le modalità di individuazione dei corrispettivi da porre a base di gara per prestazioni di servizi di ingegneria e di architettura - ivi compresi quelli previsti negli appalti di progettazione ed esecuzione di lavori pubblici di cui all'articolo 53, comma 1, lett. b) e c) del D.Lgs. n. 163 del 2006 (di seguito "Codice") - nonché circa le modalità di determinazione dei requisiti di partecipazione alle gare e di verifica della congruità delle offerte.

Inoltre, in tale ambito, anche alla luce dei numerosi quesiti e segnalazioni pervenuti dagli operatori e dalle stazioni appaltanti, l'Autorità ha ritenuto necessario fornire alcune indicazioni con apposita Deliberazione, la n. 49/2012. Tale provvedimento si è occupato in particolare di tre profili specifici - le modalità di individuazione del corrispettivo da porre a base di gara; la determinazione dei requisiti di partecipazione; la verifica di congruità delle offerte - ed in proposito ha chiarito agli operatori che *"la*

La
Deliberazione
n. 49/2012
contenente
quesiti in
merito a servizi
di architettura e
ingegneria
dopo la Legge
27/2012

L'attività consultiva e il precontenzioso

determinazione dell'importo a base di gara per i servizi di architettura ed ingegneria debba discendere da una corretta analisi della prestazione richiesta, al fine di garantire la qualità del servizio, di individuare le corrette modalità di affidamento e la relativa pubblicità, nonché di fornire elementi per la valutazione della congruità delle offerte".

7.2 Il Precontenzioso

L'istituto in parola, introdotto sulla base dell'evoluzione della disciplina comunitaria dall'art.6, comma 7, lett. n) del D.Lgs.163/2006 e annoverabile tra gli strumenti del tipo *alternative dispute resolution* (A.D.R.), diretti ad assicurare una composizione delle controversie insorte tra le parti più agile e veloce rispetto al sistema giudiziario, assegna all'Autorità la funzione di componimento delle controversie insorte in fase di scelta del contraente. Si tratta di una funzione di natura consultiva, in base alla quale l'Autorità, su iniziativa delle parti interessate, è chiamata ad esprimere un parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Attraverso tale istituto il legislatore ha voluto evidentemente introdurre un meccanismo deflattivo del contenzioso relativo alle procedure di gara, volto a prevenire e tendenzialmente a ridurre il ricorso al giudice amministrativo.

Pur trattandosi di un intervento privo di forza vincolante, la particolare qualificazione tecnica e la terzietà dell'organo emanante il parere, ne fanno uno strumento dotato di grande forza persuasiva in grado di porsi come una valida ed efficace soluzione per le liti insorte in fase di gara. Viene di fatto scoraggiato il ricorso al giudice per la soluzione della controversia, sia nel caso che l'avviso sia stato favorevole alle ragioni del privato, sia nell'ipotesi opposta, perché l'impresa potrebbe valutare l'inutilità di sottoporre al giudice motivi che non hanno superato il vaglio dell'AVCP.

I vantaggi che l'istituto presenta sono evidenti: deflazione del contenzioso giurisdizionale, contenimento di tempi e costi, in termini di strutture e di risorse umane, che il ricorso giurisdizionale richiede, nonché, per gli utenti che si rivolgono all'Autorità (privati ed amministrazioni), l'ottenimento

Caratteristiche e
finalità del
precontenzioso

Capitolo VII

senza dover versare alcun corrispettivo, di un parere finalizzato a rimuovere e correggere le violazioni lamentate dalle parti in una fase in cui le stesse possono ancora essere efficacemente emendate.

L'istituto del precontenzioso è disciplinato, oltre che dal richiamato art. 6, comma 7, lett.n) del D.Lgs. 163/2006, anche da un apposito Regolamento attuativo emanato dall'Autorità e da ultimo modificato nel marzo 2012 (pubblicato sulla G.U. serie generale del 17 marzo 2012) che ne disciplina nel dettaglio la procedura.

Gli elementi caratterizzanti il procedimento di precontenzioso, così come previsti dal citato Regolamento, possono essere così sintetizzati:

- il ricorso alla procedura è facoltativo, rimesso, cioè, alla libera iniziativa di una o di entrambe le parti; al fine di valorizzare la natura di strumento di conciliazione del precontenzioso, nell'ottica del pieno perseguimento dell'obiettivo per cui lo stesso è nato, e cioè consentire di giungere ad una soluzione condivisa di potenziali controversie, mantenendo rapporti di reciproca collaborazione tra le parti interessate; nella recente modifica al Regolamento è stata inserita una distinta disciplina dell'istruttoria delle istanze, che tende ad incentivare la richiesta di parere congiunta garantendo un avvio dell'istruttoria non subordinato ad una valutazione di rilevanza (che è invece prevista per le istanze presentate singolarmente) e tempi particolarmente celeri di conclusione del procedimento;
- la questione sottoposta all'attenzione dell'Autorità deve attenersi ad una specifica procedura di gara e deve rappresentare una reale (ancorché potenziale) controversia insorta tra le parti durante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica, restando così al di fuori dell'ambito di intervento del precontenzioso tutto quanto attiene alla fase di esecuzione dei contratti;
- nel corso del procedimento è garantito il principio del contraddittorio attraverso il deposito, da parte dei soggetti coinvolti, di memorie e documenti utili, attraverso modalità telematiche, senza particolari formalismi in modo da assicurare snellezza e celerità della procedura senza ulteriore aggravio a carico degli utenti;

L'attività consultiva e il precontenzioso

- trattandosi di procedimento che si attiva su istanza di parte, il parere emesso sarà strettamente collegato al *petitum*, non potendo andare al di là di quanto espressamente dedotto in sede di presentazione dell'istanza. Nel corso degli anni, dall'inizio dell'attività di precontenzioso (ottobre 2006), si è avuto modo di registrare un flusso pressoché costante di richieste (oltre 500 richieste di parere ogni anno), segno del favorevole accoglimento che tale strumento trova presso gli *stakeholder* del mercato dei contratti pubblici come valida alternativa al ricorso giurisdizionale, alla luce dei tempi e dei costi elevati che questo richiede. Significativi, pertanto, possono dirsi gli effetti deflattivi che si sono ottenuti, anche grazie al fatto che generalmente le stazioni appaltanti si sono spontaneamente adeguate all'orientamento espresso dall'Autorità; da evidenziare, inoltre, che, nelle ipotesi in cui la controversia, già portata all'attenzione dell'Autorità, sia stata ulteriormente rimessa al vaglio del giudice amministrativo, quest'ultimo ha, nella maggior parte dei casi, condiviso l'orientamento assunto dall'Autorità.

Il ricorso al precontenzioso da parte degli operatori del settore ha fatto dunque registrare un dato di continuità negli anni, anche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento (con il D.Lgs. 53/2010) dell'istituto dell'informativa in ordine all'intento di proporre ricorso ex art.243-bis del D.Lgs.163/2006. In base a tale ultima disposizione l'operatore economico che intenda proporre ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti della stazione appaltante ne informa quest'ultima attraverso una comunicazione recante una sintetica e sommaria indicazione dei presunti vizi di illegittimità e dei motivi di ricorso che si intendono articolare in giudizio (salva in ogni caso la facoltà di proporre in giudizio motivi diversi e ulteriori); la stazione appaltante, entro quindici giorni dalla comunicazione, invia le proprie determinazioni in ordine ai motivi indicati dall'interessato, stabilendo se intervenire o meno in autotutela.

Sebbene i margini per presentare un'istanza di parere all'Autorità siano più ampi rispetto a quelli per l'informativa di ricorso, non essendo richiesta l'adozione di un atto immediatamente lesivo da parte della stazione appaltante e potendosi avviare il procedimento di precontenzioso anche

L'impatto
delle
modifiche
legislative

Capitolo VII

sulla base di un principio di controversia (è sufficiente anche un semplice scambio di corrispondenza tra le parti, proprio perché la finalità del precontenzioso è quella di orientare le scelte della stazione appaltante nel tenere comportamenti corretti e nell'adottare provvedimenti conformi alla normativa di settore), evidenti sono i punti di contatto tra i due istituti.

L'istituto della informativa di ricorso ha infatti in comune con il precontenzioso la finalità di evitare il ricorso al giudice amministrativo, sollecitando l'adozione di provvedimenti in autotutela della stazione appaltante o quanto meno una congrua motivazione in ordine alla mancata adozione degli stessi, così da risolvere in sede "precontenziosa", appunto, eventuali controversie tra stazione appaltante e operatore economico relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento di una procedura di gara; la comune finalità e il segmento temporale di intervento dei due istituti in parte coincidente (il parere all'Autorità non può più essere richiesto una volta intervenuto un provvedimento di aggiudicazione definitiva) può inevitabilmente determinare una sovrapposizione dei due strumenti.

Alla luce di quanto detto, sarebbe stato, pertanto, auspicabile trovare forme di coordinamento tra i due istituti, peraltro più volte invocate dall'Autorità stessa, in modo da consentire una utile interazione tra gli stessi. Ad esempio si potrebbe prevedere che, tutte le volte in cui il parere richiesto all'Autorità non possa essere reso (per esigenze di approfondimento istruttorio) nel termine di quindici giorni concesso alla stazione appaltante per l'eventuale adozione di provvedimenti in autotutela, e la stazione appaltante ritenga opportuno attendere il pronunciamento dell'Autorità al fine di assumere le proprie decisioni sulla scorta di un autorevole parere emesso dal massimo organo dell'Autorità indipendente di settore, tale comportamento della stazione appaltante possa essere positivamente considerato sotto il profilo della diligenza, in caso di eventuale ricorso giurisdizionale, ai fini della decisione sulla condanna al pagamento delle spese processuali e al risarcimento del danno.

Nonostante la sottolineata mancanza di coordinamento, tuttavia, si è potuto constatare come anche a seguito dell'introduzione dell'istituto della

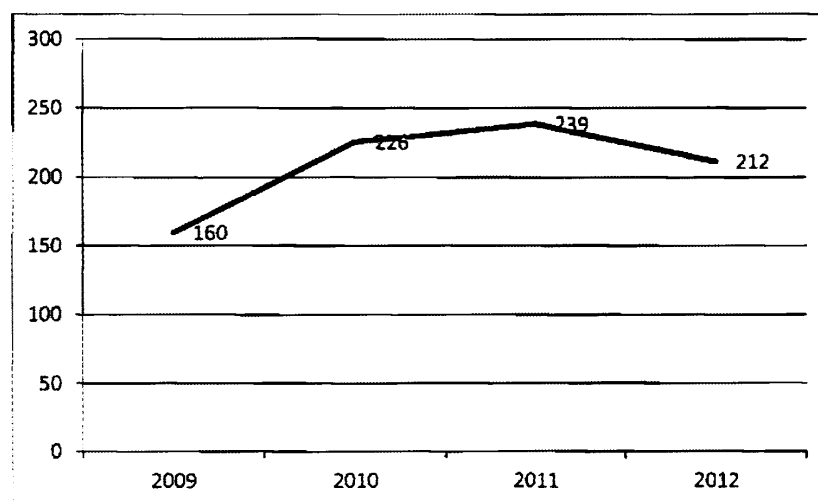
L'attività consultiva e il precontenzioso

informativa di ricorso, negli ormai oltre due anni di vigenza dello stesso, nessuna flessione delle richieste di parere si sia verificata e anche in presenza di una informativa di ricorso (cui difficilmente, peraltro, consegue l'adozione dei richiesti provvedimenti in autotutela da parte della stazione appaltante), magari avviata in parallelo ad una istanza di parere presso l'Autorità, l'operatore economico scelga di non proseguire nella direzione del ricorso giurisdizionale ma di coltivare preferibilmente il procedimento di precontenzioso dinanzi all'Autorità di Vigilanza, segno della vitalità di uno strumento che continua a svolgere una propria autonoma e specifica funzione.

Nel corso del 2012 il Consiglio dell'Autorità ha emesso 212 pareri relativi ad appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, di cui il 27% (n. 58) relativi ad istanze presentate da stazioni appaltanti, il 69% (n. 145) relativi ad istanze presentate da imprese, associazioni o ordini professionali e il 4% (n. 9) relativi ad istanze presentate congiuntamente dalla stazione appaltante e da uno o più operatori economici.

Dati
quantitativi nel
precontenzioso

Figura 1 - Numero pareri di precontenzioso rilasciati - Anni 2009/2012



Capitolo VII

In 97 casi l'Autorità ha formulato un giudizio di conformità della disciplina di gara e/o dell'operato della stazione appaltante ai principi e alla normativa di settore, mentre in 79 casi, nell'accogliere le doglianze prospettate dagli operatori economici o dalle associazioni di categoria, ha censurato la disciplina di gara predisposta dalla stazione appaltante o ritenuto illegittimi provvedimenti di esclusione e/o di ammissione oggetto di contestazione; nei restanti casi l'intervento dell'Autorità è andato nella direzione di indicare, a fronte di dubbi interpretativi mostrati dalle stazioni appaltanti, i comportamenti più opportuni da tenere o i provvedimenti da adottare nel rispetto della discrezionalità amministrativa che permane in capo alle stesse.

Le tematiche affrontate con il precontenzioso

Sotto il profilo del merito delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità, esse hanno riguardato principalmente contestazioni circa l'operato della stazione appaltante in sede di gara, in relazione all'ammissione ovvero all'esclusione di concorrenti dalla procedura, con riferimento al possesso dei requisiti di carattere generale o economico-finanziari e tecnico-organizzativi o alle modalità di presentazione della documentazione amministrativa; in molti casi si è trattato di segnalazioni rivolte ad ottenere una pronuncia dell'Autorità in ordine a clausole dei bandi di gara relative a requisiti di partecipazione, ritenute lesive della concorrenza, sproporzionate e illogiche e perciò limitative del mercato degli appalti.

Di seguito alcune delle principali e più ricorrenti tematiche affrontate in ambito precontenzioso nell'anno 2012.

Tassatività delle cause di esclusione art. 46, comma 1 bis

La novella legislativa che ha introdotto il comma 1 bis all'art.46 del Codice dei Contratti ha determinato la tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare, riducendo il potere discrezionale delle stazioni appaltanti ed evitando che le esclusioni possano essere disposte a motivo della violazione di prescrizioni meramente formali, la cui osservanza non risponde ad alcun apprezzabile interesse pubblico, con l'obiettivo di assicurare il rispetto dei principi di rilievo comunitario di massima partecipazione, concorrenza e proporzionalità.

L'attività consultiva e il precontenzioso

L'intento perseguito dal legislatore è stato, dunque, quello di evitare che il mancato adempimento di prescrizioni meramente formali potesse determinare una contrazione dei partecipanti alla gara, con conseguente riduzione della concorrenza e sacrificio dell'interesse della stazione appaltante a scegliere la migliore offerta tra un ampio ventaglio di soluzioni proposte; qualora l'ipotesi di esclusione prevista nella *lex specialis* non fosse riconducibile a quelle tipiche previste dal Codice dei Contratti, non sarebbe più possibile comminare l'esclusione.

Alla luce della richiamata *ratio* ispiratrice della disposizione, l'Autorità, più volte chiamata a valutare, in sede precontenziosa, la legittimità di clausole dei bandi gara che introducevano prescrizioni meramente formali a pena di esclusione, ha censurato, ad esempio, la clausola di un bando nella parte in cui prevedeva, a pena di esclusione, l'obbligo dei concorrenti di presentare copia del bando e del disciplinare di gara controfirmati su ogni pagina dal legale rappresentante, non potendosi ritenere la sottoscrizione del bando e del disciplinare un onere sostanziale e non formale. L'art. 46 co. 1 *bis*, *infatti*, fa esclusivo riferimento al difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali dell'offerta, mentre nell'ipotesi portata all'attenzione dell'Autorità si trattava dell'omessa sottoscrizione non già dell'offerta, ma dei documenti disciplinanti la gara la cui conoscenza ed accettazione si dà per presupposta dal momento in cui il concorrente partecipa alla gara con la presentazione di una offerta.

Analogamente veniva censurata anche una clausola che prevedeva che il plico dovesse contenere, a pena di esclusione, tre buste debitamente sigillate e controfirmate sui lembi di chiusura con l'indicazione del mittente e che su ciascuna delle tre buste dovesse essere riportata, a pena di esclusione, l'indicazione dell'impresa concorrente e dell'oggetto dell'appalto. L'indicazione dell'oggetto della gara su ciascuna delle tre buste custodite all'interno del plico correttamente sigillato e presentato dal concorrente è da considerarsi mera formalità non sorretta da alcuna apprezzabile *ratio* ed è pertanto da considerarsi illegittimo il provvedimento di esclusione disposto nei confronti di un concorrente che abbia ommesso di riportare l'oggetto della gara sulla busta dell'offerta

Capitolo VII

economica posta all'interno del plico contenitore, essendo garantita l'esigenza di certezza circa il contenuto o la provenienza dell'offerta dalla inclusione in un unico plico sigillato e controfirmato sui lembi delle tre buste relative all'offerta dell'impresa concorrente.

Una delle tematiche affrontate con maggior frequenza in ambito precontenzioso, anche alla luce delle recenti modifiche della disciplina in esame, è quella relativa ai requisiti di ordine generale, spesso all'origine dei provvedimenti di esclusione adottati dalle stazioni appaltanti.

Requisiti di
ordine generale
art. 38

Preliminarmente, l'Autorità ha confermato la obbligatorietà del provvedimento di esclusione in tutte le ipotesi di omissione delle dichiarazioni previste dall'art. 38, anche a fronte della novella legislativa introdotta con il comma 1 bis dell'art. 46, dovendosi intendere quest'ultima norma nel senso che l'esclusione dalla gara può essere disposta sia nel caso in cui la legge o il regolamento la comminino espressamente sia nel caso in cui la legge imponga adempimenti doverosi o introduca norme di divieto, come nel caso dell'art. 38, pur senza prevedere espressamente l'esclusione. L'incompletezza o la falsità delle dichiarazioni di cui all'art.38, commi 1 e 2, e l'inosservanza degli adempimenti prescritti determinano, per il chiaro tenore della legge, l'esclusione dell'operatore economico a prescindere da una espressa previsione al riguardo della disciplina di gara (trattandosi di norma imperativa infatti la lacuna è colmata mediante il meccanismo di integrazione automatica) e senza che la stazione appaltante possa ricorrere al cd. soccorso istruttorio.

Con riferimento ai soggetti che sono tenuti a rendere le dichiarazioni di cui all'art. 38, l'Autorità ha sempre affermato che la finalità dell'articolo 38 citato è quella di attuare un controllo effettivo sull'idoneità morale degli operatori economici, con riferimento a tutti i soggetti in grado di impegnare all'esterno l'impresa, tanto da richiedere le dichiarazioni non solo in capo agli amministratori muniti di legale (e formale) potere di rappresentanza, ma anche ai direttori tecnici e, in determinate ipotesi, anche al socio di maggioranza. La disposizione normativa in parola va, dunque, interpretata nel senso che coloro i quali rivestono cariche societarie, alle quali è per legge istituzionalmente connesso il possesso di poteri rappresentativi, sono

L'attività consultiva e il precontenzioso

in ogni caso tenuti a rendere la dichiarazione in essa prevista. Con le modifiche apportate all'art. 38 dal D.L. 70/2011, il legislatore ha inteso estendere il controllo anche ai soci di società di capitali con socio unico o con meno di quattro soci, con la conseguenza che il procedimento di prevenzione o le condanne penali menzionate sono causa di esclusione anche se riguardano il socio persona fisica nel caso si tratti di socio unico di società di capitali ovvero di socio di maggioranza in società di capitali con meno di quattro soci.

Alla luce di ciò l'Autorità ha considerato sanzionabile il comportamento di un operatore economico che, ad esempio, in caso di società a responsabilità limitata con tre soci aventi egual quota di partecipazione, si sia limitato a produrre le sole dichiarazioni del titolare e del direttore tecnico omettendo di produrre anche quelle relative ai tre soci; essi, infatti, ancorché detengano in misura paritaria la partecipazione alla società, sono, ciascuno per suo conto, espressione di una convergente potestà dominicale e direzionale della società, ed è, pertanto, conforme, allo spirito della legge, che il controllo preventivo sia effettuato nei confronti di tutti e tre i soci.

Tra le principali tematiche affrontate in ambito precontenzioso nel corso dell'anno 2012, ricorrente risulta essere quella dell'avvalimento, affrontata, nei suoi diversi aspetti, in circa venti pareri.

In termini generali, l'Autorità ha ribadito costantemente che l'avvalimento dei requisiti speciali è, in linea di principio, di applicazione generale e consente al partecipante ad una gara di avvalersi dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico di un altro soggetto. Alla luce di tale consolidato orientamento, sono stati censurati alcuni bandi di gara, nella misura in cui escludevano ad esempio la possibilità di ricorrere all'avvalimento per soddisfare il requisito del possesso dell'attestazione SOA o per il requisito di capacità tecnica relativo ai servizi analoghi.

In merito alla possibilità di ricorrere all'istituto dell'avvalimento anche per la certificazione di qualità, l'Autorità ha confermato il proprio orientamento, sostenendo che la certificazione di qualità debba ritenersi un requisito soggettivo in quanto attinente ad uno specifico *status* dell'imprenditore (l'aver ottemperato a determinate disposizioni normative

Questioni
sull'avvalimento

Capitolo VII

preordinate a garantire alla stazione appaltante che l'esecuzione delle prestazioni contrattuali avverrà nel rispetto della normativa in materia di processi di qualità) e pertanto, non può essere oggetto di avvalimento.

Tale orientamento è stato ribadito anche con riferimento al caso particolare di avvalimento relativo alla certificazione COA rilasciata dall'ENAC, la quale attesta che il vettore aereo possiede la capacità professionale e l'organizzazione aziendale necessarie a garantire la conduzione degli aeromobili in condizioni di sicurezza e, ai sensi dell'art. 777 cod. nav., non è cedibile a terzi. La certificazione COA rappresenta, dunque, un requisito strettamente soggettivo inerente alla disciplina pubblicistica dello svolgimento dell'attività di trasporto aereo e, come tale, non può essere oggetto di avvalimento nelle gare d'appalto. Secondo l'orientamento ripetutamente espresso dall'Autorità, infatti, quando un'abilitazione ovvero il possesso di una certificazione assuma rilevanza nella disciplina pubblica delle attività economiche, e sia legata al possesso di requisiti di affidabilità attinenti all'idoneità professionale, ovvero sia sottoposta a limitazioni circa i soggetti in grado di esercitare quell'attività, non sarà possibile ammettere l'avvalimento, che finirebbe per sovvertire le scelte operate dal legislatore in ordine alla regolazione ed all'esercizio di determinate attività.

Altro profilo dell'istituto dell'avvalimento su cui l'Autorità è stata più volte chiamata a pronunciarsi è quello relativo al possibile ricorso all'istituto in esame *sub specie* di sommatoria delle attestazioni SOA rispettivamente possedute dalla concorrente ausiliata e dall'ausiliaria entrambe in una classe inferiore rispetto a quella richiesta dalla disciplina di gara. A tal proposito, l'Autorità ha affermato che va escluso dalla gara il concorrente che, al fine di colmare la parziale carenza della qualificazione SOA, si avvalga di un'impresa ausiliaria a sua volta priva dell'intero requisito richiesto dal bando. La finalità dell'avvalimento non è quella di arricchire la capacità (tecnica e/o economica) del concorrente, ma quella di consentire a soggetti, che ne siano privi, di concorrere alla gara ricorrendo ai requisiti di altri soggetti, se e in quanto da questi integralmente e autonomamente posseduti, in coerenza con la normativa comunitaria sugli appalti pubblici

L'attività consultiva e il precontenzioso

che è finalizzata al perseguimento della massima concorrenza, come condizione per la più efficiente e sicura esecuzione degli appalti. Pertanto, il divieto di frazionamento del requisito di qualificazione di cui all'art. 49, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006, nei confronti di più imprese ausiliarie, si applica anche ai rapporti tra impresa ausiliata ed una singola impresa ausiliaria.

Quanto alla possibilità di fare ricorso all'istituto dell'avvalimento all'interno di un raggruppamento o di un consorzio (ad esempio ipotesi di una consorziata esecutrice che si avvale di un requisito del consorzio di cui fa parte) l'Autorità, affrontando la questione in alcuni pareri, ha avuto modo di affermare come tale possibilità sia pacificamente ammessa. L'avvalimento interno all'associazione temporanea d'impresе o al consorzio è, inoltre, oggi, espressamente consentito dall'art. 49, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006, secondo le formalità indicate al comma 2, lett. g), del medesimo articolo.

Ancora in merito al ricorso all'avvalimento in caso di raggruppamento di imprese (caso in cui l'intero raggruppamento nel suo complesso si era avvalso del requisito di un'unica impresa ausiliaria) si è potuto chiarire che l'art. 49, comma 1 nel far riferimento al concorrente "raggruppato" tra i soggetti che possono ricorrere all'avvalimento, vada interpretato nel senso che il raggruppamento inteso non quale soggetto unitario, ma quale unione di soggetti distinti, possa soddisfare i requisiti di capacità richiesti avvalendosi di più imprese ausiliarie rispetto a tutte le imprese che lo compongono. È solo al singolo operatore economico, dunque, e non anche al raggruppamento, che è consentito avvalersi, per il possesso di alcuni requisiti, di una azienda ausiliaria.

Con riferimento ai requisiti cd. di carattere speciale, di capacità economico finanziaria e tecnico professionale, l'Autorità, più volte chiamata a valutare la legittimità di clausole dei bandi di gara ritenute potenzialmente lesive dei principi di concorrenza e massima partecipazione, ha costantemente affermato che le amministrazioni nell'indire una gara possono fissare, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, requisiti di qualificazione tecnica ed economica più rigorosi e restrittivi di quelli

Requisiti di
carattere
speciale
artt. 41 e 42

Capitolo VII

minimi previsti dalla normativa interna o comunitaria, per specifiche esigenze imposte dal peculiare oggetto dell'appalto. L'esercizio di siffatta potestà non si sottrae, però, all'osservanza dei limiti intrinseci della discrezionalità amministrativa ossia ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, ed in ogni caso non può avere l'effetto di limitare indebitamente l'accesso alla procedura di gara ed il confronto concorrenziale in un determinato settore.

Si è ribadita, tuttavia, l'opportunità che la congruità e la ragionevolezza dei requisiti di ammissione siano vagliate in concreto, ponendo attenzione alla natura delle prestazioni effettivamente rimesse all'appaltatore, secondo la disciplina contrattuale predisposta dall'Amministrazione, e con riguardo all'oggetto dell'appalto ed alle sue specifiche peculiarità: la richiesta di un determinato requisito va perciò correlata al concreto interesse perseguito dall'Amministrazione nella selezione del miglior contraente. Così, ad esempio, veniva ritenuta conforme alla normativa di settore la clausola di un bando di gara che, nell'ambito di un affidamento di servizi, richiedeva come requisito di partecipazione alla gara il possesso di bilanci in utile d'impresa nell'ultimo triennio disponibile; tale disposizione, in linea con la previsione dell'art. 41 del D.Lgs.163/2006 che consente la dimostrazione del possesso dei requisiti economici e finanziari attraverso la presentazione di bilanci, non è apparsa affetta da vizi di illogicità e irragionevolezza, sebbene richiedesse dei bilanci in utile, in quanto grazie a tale elemento la stazione appaltante era in grado di scegliere tra concorrenti che mostravano una maggiore affidabilità economico finanziaria rispetto a quelli i cui bilanci presentavano perdite di esercizio.

Clausole sui
termini dei
pagamenti

Tra le clausole dei bandi di gara che sempre più frequentemente sono oggetto di contestazione da parte degli operatori economici, vi sono quelle relative ai termini di pagamento, nella misura in cui le stazioni appaltanti stabilendo termini di pagamento che vanno ben al di là dei trenta giorni indicati dal legislatore comunitario, impongono un sacrificio sproporzionato ai creditori.

Ad avviso dell'Autorità l'imposizione della dilazione dei termini per il pagamento introdurrebbe un indebito vantaggio per l'amministrazione,

L'attività consultiva e il precontenzioso

considerata, in ragione dei poteri autoritativi di cui dispone nella fase pubblicistica dell'attività negoziale, alla stregua di parte contrattuale forte. A tal proposito, è stata considerata illegittima, ad esempio, una clausola di *lex specialis* in base alla quale l'appaltatore doveva assoggettarsi ai rischi derivanti da eventuali ritardi nei pagamenti dovuti a ritardi nell'erogazione dei finanziamenti da parte degli enti competenti, rinunciando ad ogni richiesta di interessi per tali ritardi. Se è previsto, infatti, che la Pubblica Amministrazione operi sulla base di principi e regole particolari nella fase di selezione del contraente privato, e ciò a tutela della concorrenza, della trasparenza della scelta e dell'efficienza della spesa, lo stesso non può affermarsi per quanto riguarda invece la fase dell'esecuzione e quella conclusiva del contratto, ovvero il momento del pagamento del corrispettivo pattuito. In tale fase infatti i rapporti tra amministrazione e contraente privato devono essere improntati ad una sostanziale par condicio.

Sono, pertanto, da considerarsi inique clausole, come quella censurata, che espongono l'appaltatore a rilevanti oneri finanziari e organizzativi e al rischio di insolvenza, determinando una palese sproporzione tra il vantaggio economico riconosciuto all'amministrazione e il sacrificio imposto ai creditori.

CAPITOLO VIII

LE INDAGINI CONOSCITIVE E GLI STUDI DI SETTORE

8.1 Il rispetto del principio di indipendenza delle SOA di cui all'art. 64 del D.P.R. n. 207/2010

L'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006 e l'art. 64, comma 4, del D.P.R. n. 207/2010 impongono alle SOA di assicurare e mantenere nell'esercizio dell'attività di attestazione l'indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale, finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. La garanzia dell'indipendenza e dell'assoluta imparzialità nello svolgimento delle funzioni pubblicistiche affidate alle SOA riguarda, in maniera trasversale, l'intera struttura societaria ed organizzativa degli organismi di attestazione, a cominciare dalla compagine sociale e dagli organi amministrativi, di direzione e controllo fino al personale assunto a vario titolo nell'organico delle SOA. Ciò implica che la verifica del rispetto del principio di indipendenza della SOA nel suo insieme si traduce nel controllo specifico del singolo soggetto che di essa fa parte.

L'ampiezza e la formulazione volutamente generica del principio di indipendenza delle SOA non consente l'individuazione *a priori* di tutte le circostanze idonee ad integrarne le fattispecie lesive, ma necessita della valutazione puntuale di tutti gli elementi presenti caso per caso.

La disciplina prefigurata dal legislatore in materia ha previsto alcuni meccanismi di salvaguardia del principio di indipendenza, soprattutto sul versante dell'azionariato SOA, tra cui l'individuazione di alcune categorie di soggetti, considerati *ex se* incompatibili sotto il profilo dell'indipendenza, ai quali è preclusa in modo assoluto la partecipazione al capitale sociale delle SOA (art. 66, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010), nonché la necessità del preventivo nulla osta dell'Autorità in caso di trasferimento, a qualunque titolo, di partecipazioni azionarie al suddetto capitale sociale. Nulla osta che l'Autorità può negare quando la partecipazione azionaria e/o il soggetto titolare di essa siano suscettibili di influire sulla corretta

Capitolo VIII

gestione della SOA o di comprometterne il requisito dell'indipendenza (art. 66, commi 3 e 4, del D.P.R. n. 207/2010).

Il legislatore ha previsto altresì uno strumento di vigilanza circa il rispetto del principio di indipendenza, obbligando le SOA, ai sensi dell'art. 64, comma 5, del D.P.R. n. 207/2010, a dichiarare e adeguatamente documentare, entro 15 giorni dal loro verificarsi, le eventuali circostanze che possano implicare la presenza di interessi idonei ad influire sul requisito dell'indipendenza e sanzionando espressamente la mancata comunicazione all'Autorità in tal senso.

Le indicazioni dell'Autorità sul principio di indipendenza delle SOA

Al fine di assicurare un monitoraggio costante sul mantenimento del requisito dell'indipendenza in capo alle SOA e di rendere attuabile l'art. 64, comma 5, del D.P.R. n. 207/2010, l'Autorità ha indicato alle SOA di compiere controlli trimestrali sulla propria composizione sociale e struttura organizzativa, dandone riscontro all'Autorità (punto 1.3 delle Linee Guida allegate alla Determinazione n. 1 del 15 marzo 2011).

Dai riscontri delle comunicazioni trasmesse dalle SOA in esito ai controlli trimestrali compiuti nell'anno 2012, conformemente alle Linee Guida allegate alla Determinazione n. 1/2011, sono emersi elementi di notevole criticità ed eterogeneità, soprattutto con riferimento alle diverse modalità operative adottate nello svolgimento delle verifiche trimestrali e al novero dei soggetti sottoposti al controllo.

In taluni casi, si è rilevato un controllo parziale e insufficiente delle SOA sia sotto il profilo soggettivo (sono stati sottoposti a verifica solo gli azionisti, lasciando fuori tutti gli altri soggetti componenti l'intera struttura organizzativa della SOA), sia sotto il profilo oggettivo (alcune SOA si sono limitate a trasmettere le visure camerali acquisite, incluse eventualmente quelle da cui emergevano situazioni di criticità o vera e propria incompatibilità, senza compiere alcuna valutazione sulla compromissione del requisito dell'indipendenza).

Inoltre, nel convincimento che il controllo trimestrale si dovesse limitare alla sola acquisizione delle visure camerali relative ai soggetti sottoposti a verifica, le SOA hanno dimostrato di non tenere conto di altre circostanze, come l'espletamento di attività lavorative o di consulenza presso operatori

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

nel settore dei lavori pubblici o presso stazioni appaltanti o come lo svolgimento di incarichi di natura politica o amministrativa presso stazioni appaltanti o presso soggetti privati operanti nel settore dei lavori pubblici. Sono stati, altresì, completamente trascurati i rapporti familiari e di coniugio o convivenza dei soggetti sottoposti a verifica, laddove invece eventuali partecipazioni sociali, cariche e attività imprenditoriali svolte dal coniuge/convivente e dai parenti configurano circostanze che possono risultare idonee a pregiudicare l'indipendenza e l'imparzialità della SOA.

Sulla base di tali risultanze, l'Autorità ha intensificato l'attività di monitoraggio e vigilanza sul rispetto del principio di indipendenza, richiedendo in particolare alle SOA di estendere sistematicamente il controllo ai rapporti di coniugio/convivenza e di parentela (in linea retta e collaterale di primo grado) dei soggetti facenti parte della propria composizione sociale e dell'intera struttura organizzativa.

Il collegamento di natura parentale o coniugale è risultato, infatti, in numerosi casi, sintomatico e rivelatore della sussistenza di situazioni di criticità, se non addirittura di evidente incompatibilità, di alcuni soggetti con il principio di indipendenza. Tali situazioni, declinabili in vario modo, hanno integrato di volta in volta gli estremi del conflitto di interessi, concreto o anche meramente potenziale, fino ad arrivare alla sostanziale elusione del divieto di partecipazione al capitale sociale delle SOA da parte dei soggetti di cui all'art. 66, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010.

Ciò ha dato luogo a vari interventi dell'Autorità, che, assumendo provvedimenti calibrati sull'entità del rischio di commistione e di pregiudizio per il requisito dell'indipendenza, ha di volta in volta negato il nulla osta all'ingresso di soggetti nella compagine sociale o nella struttura organizzativa della SOA, o addirittura ha revocato l'autorizzazione a suo tempo rilasciata nei confronti di soggetti già facenti parte della SOA sulla base di accertati collegamenti familiari, ovvero ha concesso l'autorizzazione al soggetto istante, imponendo in tal caso alla SOA l'obbligo di astenersi dall'esercizio dell'attività di attestazione nei confronti degli operatori economici riconducibili al soggetto autorizzato anche attraverso legami parentali o di coniugio/convivenza (obbligo di astensione cui fa cenno

Capitolo VIII

esplicito anche il Consiglio di Stato in sede consultiva nel parere n. 852/2011).

Infine, l'obbligo imposto alle SOA di comunicare "le eventuali circostanze che possano implicare la presenza di interessi idonei ad influire sul requisito dell'indipendenza", unitamente al riconoscimento del potere discrezionale attribuito all'Autorità nella valutazione ultima di tali circostanze, hanno portato, altresì, all'avvio di procedimenti sanzionatori nei confronti delle SOA totalmente o parzialmente omissive circa la dichiarazione dei suddetti fattori di pericolo. Ciò è avvenuto soprattutto in occasione dell'attività di riscontro compiuta in relazione alle verifiche trimestrali delle SOA ed ha ulteriormente avvalorato la tesi che l'indipendenza di una SOA può essere compromessa anche nel caso si verificano fattispecie di pericolo e a prescindere dall'accertamento di concrete situazioni di conflitto di interesse, potendo rilevare quali circostanze idonee a ledere il principio di indipendenza quelle che determinano anche solo il rischio di conflitti di interesse nella futura attività di attestazione in ragione di possibili collegamenti tra l'attività della SOA e l'attività di soggetti esterni (società, imprese, stazioni appaltanti).

8.2 Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in Legge 24 marzo 2012, n. 27.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 27, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» che ha disposto l'abrogazione delle tariffe professionali, l'Autorità ha ritenuto necessario fornire alcune prime indicazioni in relazione a tre profili, e precisamente: 1) le modalità di individuazione del corrispettivo da porre a base di gara; 2) la determinazione dei requisiti di partecipazione; 3) la verifica di congruità delle offerte.

La precedente disciplina aveva già subito una significativa modifica a seguito dell'eliminazione delle tariffe minime obbligatorie, introdotta

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

nell'ordinamento da parte della c.d. "Legge Bersani" (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 Legge 4 agosto 2006, n. 248). Nella determinazione n. 4 del 2007 l'Autorità, nel ritenere che l'abolizione dell'obbligatorietà dei minimi tariffari si riferisse anche agli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura, aveva affermato che le stazioni appaltanti potevano comunque legittimamente determinare il corrispettivo a base d'asta utilizzando il Decreto Ministeriale 4 aprile 2001 ("Aggiornamento degli onorari spettanti agli ingegneri e agli architetti"), ove motivatamente ritenuto adeguato, indicazione poi recepita dal legislatore nel D.P.R. n. 207 del 2010 (in seguito anche Regolamento).

L'articolo 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 stabilisce, l'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, e le disposizioni che, per la determinazione del compenso del professionista, rinviano a dette tariffe. La tariffa rimane in vigore limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali e solo fino a centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, termine stabilito affinché il Ministero della Giustizia adotti parametri di riferimento mediante un apposito decreto. Tali parametri riguardano solo il caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale del compenso del professionista (ad esempio spese giudiziali, liquidazione di una CTU, compenso non stabilito dalle parti, ai sensi dell'articolo 2233 del codice civile).

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto fornire le seguenti indicazioni:

1. L'importo a base di gara

Il primo profilo preso in considerazione riguarda le modalità di determinazione dell'importo a base di gara, alla luce della integrale abrogazione delle tariffe professionali, che incide anche sulle disposizioni del Codice e del Regolamento. Nel corso del tempo è stato ribadito che il corrispettivo, tenuto conto della natura e della complessità dei servizi a base di gara, sia congruo al fine di garantire, in funzione di salvaguardia dell'interesse pubblico, la qualità delle prestazioni (cfr. determinazioni nn. 1/2006, 4/2007 e 5/2010), poiché una carente progettazione, oltre a determinare la realizzazione di opere pubbliche di minor pregio, è stata

L'importo a
base di gara
nei servizi
professionali

Capitolo VIII

dall'Autorità individuata in più occasioni come la fonte principale di maggiori costi e tempi di realizzazione, nonché di riserve e di ricorsi giurisdizionali.

A tal fine le stazioni appaltanti, nella determinazione dell'importo a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria devono indicare con accuratezza ed analiticità i singoli elementi che compongono la prestazione ed il loro valore - con le modalità di calcolo, ai sensi dell'articolo 264, comma 1, lett. d) del Regolamento, anche ai fini dell'individuazione delle soglie previste dall'articolo 91 del Codice ed è, altresì, funzionale ad una più efficace verifica della congruità delle offerte ed alla esatta e proporzionale determinazione dei requisiti di partecipazione alla gara.

Lo stesso articolo 9, nel comma 4, prevede che il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale.

Quindi, in base a quanto prescritto dal secondo e terzo periodo del comma 4 dell'articolo 9, si rileva che il corrispettivo è comunque determinato tenendo conto:

- a) del grado di complessità dell'incarico;
- b) dell'importanza dell'opera;
- c) di tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi.

In base a tale indicazione si ricava che la determinazione dell'importo dell'affidamento deve fondarsi su una valutazione che utilizzi riferimenti concreti che consentano di:

- a) assicurare un adeguato svolgimento della prestazione;
- b) assicurare la qualità del servizio dal momento che, come più volte rilevato, eventuali carenze di questo si ripercuoterebbero inevitabilmente sulla realizzazione dell'opera in termini di valore della stessa e maggiori costi;
- c) individuare correttamente le modalità di affidamento e la pubblicità da attuare;
- d) valutare la congruità delle offerte formulate dai partecipanti.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 279 del D.P.R. n. 207 del 2010, anche in caso di appalti di servizi, occorre procedere alla progettazione del servizio prima

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

di avviare le procedure di affidamento (cfr. determinazione n. 7 del 24 novembre 2011, paragrafo 3).

In attesa delle future determinazioni dell'Autorità in merito, i responsabili del procedimento, per individuare gli importi a base di gara, potrebbero riferirsi ai costi sostenuti dalla propria amministrazione, o da amministrazioni consimili, negli ultimi anni. In tal senso, il calcolo dell'importo da porre a base di gara dovrebbe trovare una coerenza con i compensi minimi e massimi pagati negli ultimi anni dalle stazioni appaltanti, per servizi tecnici, relativamente alle diverse tipologie ed importi di lavori e di opere individuate sulla base delle tabelle 1, 2 e 3 allegate alla determinazione n. 5 del 7 luglio 2010 e per uguali livelli progettuali.

A tal fine, gli importi dei compensi corrisposti ai progettisti negli ultimi anni, rapportati all'importo dei lavori progettati, eseguiti e collaudati potrebbero fornire la percentuale di incidenza del costo della fase progettuale sul totale dell'importo dei lavori; tale percentuale, rapportata poi al costo preventivato dei lavori e delle opere da progettare, determinerebbe l'importo da porre a base di gara per i servizi tecnici (articolo 264, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 207 del 2010). Va tuttavia precisato che gli importi corrisposti in passato sono da considerarsi al netto dei ribassi offerti in gara e, pertanto, per una corretta procedura concorrenziale, l'importo degli oneri di progettazione da porre a base di gara, come prima determinato, andrebbe incrementato della media dei ribassi ottenuti nel passato.

2. Le modalità di definizione dei requisiti di partecipazione

Un secondo profilo prospettato è quello relativo alle modalità di definizione dei requisiti di partecipazione alle gare e di specificazione dei mezzi di prova del loro possesso. L'Autorità ha, quindi, elaborato le tabelle n. 1, n. 2 e n. 3, allegate alla determinazione n. 5 del 27 luglio 2010, nelle quali è stato costruito un prospetto, a più livelli, che indica:

- al primo livello la "destinazione funzionale e/o complementare e/o integrativa delle opere e dei lavori" oggetto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria quali per esempio "organismi edilizi

**Le modalità di
definizione dei
requisiti di
partecipazione
nei servizi
professionali**

Capitolo VIII

per l'istruzione", "organismi edilizi per i servizi sanitari", "opere a rete per la mobilità", "opere speciali per la mobilità";

- al secondo livello la "identificazione e specificazione delle opere di ogni destinazione funzionale", per esempio con riferimento agli "organismi edilizi per l'istruzione", "asili", "scuola materna", "scuola elementare";
- al terzo livello la classe e categoria dell'articolo 14 della Legge n. 143 del 1949 di appartenenza di ogni opera o lavoro.

Tale prospetto può essere utilizzato anche dopo l'abrogazione delle tariffe, prevedendo che nei bandi di gara non si faccia più riferimento alle classi e categoria dell'abrogata tabella dell'articolo 14 della Legge 143 del 1949, ma direttamente al primo livello del prospetto (destinazione funzionale e/o complementare e/o integrativa delle opere) individuato sulla base dell'opera del secondo livello del prospetto (identificazione e specificazione delle opere) da progettare. I concorrenti, per dimostrare il possesso dei requisiti, devono fare riferimento ai progetti da essi redatti per una delle opere del secondo livello, che dipende direttamente dal primo livello indicato nel bando, i cui certificati devono riferirsi alle classi e categorie dell'abrogato articolo 14 della Legge n. 143 del 1949, indicati al terzo livello del prospetto. Esemplicando: qualora, per ipotesi, si debba affidare un progetto per una scuola elementare, il bando dovrà prevedere che i concorrenti possano dimostrare il possesso dei previsti requisiti con progetti redatti per le opere appartenenti agli "organismi edilizi per l'istruzione" quali, per esempio, "asilo nido", "scuola materna", "scuola elementare", "scuola media", "liceo classico", "liceo scientifico", "università". Il possesso dei requisiti potrà essere documentato dai concorrenti con certificati, attestanti la progettazione di una delle opere indicate al secondo livello del prospetto, a loro rilasciati, in passato, da una stazione appaltante, con riferimento alle classi e categorie dell'abrogato articolo 14 della Legge n. 143 del 1949, indicate al terzo livello del prospetto.

*Le indagini conoscitive e gli studi di settore**3. La verifica di congruità*

La terza questione da affrontare concerne la verifica di congruità degli importi risultanti dalle offerte di ribasso dei concorrenti. L'Autorità, nella determinazione n. 5 del 2010, ha sottolineato l'importanza di tale verifica, fornendo suggerimenti alle stazioni appaltanti.

La verifica di congruità

La finalità della verifica dell'anomalia dell'offerta è quella di evitare che offerte troppo basse espongano l'amministrazione al rischio di esecuzione della prestazione in modo irregolare e qualitativamente inferiore a quella richiesta e con modalità esecutive in violazione di norme, con la conseguenza di far sorgere contestazioni e ricorsi.

Al riguardo, ad esempio, sul piano operativo si può considerare non congruo l'importo che, al netto del ribasso offerto in gara, risulta inferiore in misura elevata rispetto all'importo in base al quale, al netto del ribasso medio offerto in passato, è stato individuato l'importo a base di gara. Tale verifica, in sostanza, consente di ritenere adeguato il compenso da corrispondere solo qualora esso risponda ai valori di mercato. Un altro parametro può essere inoltre costituito dalla non congruenza del corrispettivo con l'importo stabilito per l'incentivo ai dipendenti dell'amministrazione dallo stesso art. 92 del Codice.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto la determinazione dell'importo a base di gara per i servizi di architettura ed ingegneria debba discendere da una corretta analisi della prestazione richiesta, al fine di garantire la qualità del servizio, di individuare le corrette modalità di affidamento e la relativa pubblicità, nonché di fornire elementi per la valutazione della congruità delle offerte.

8.3 Affidamenti acquisiti dalla società Toscana Energia Green s.p.a. (TEG), Toscana Energia S.p.A. (TE) e Consiag Servizi s.r.l. (CS) da parte di pubbliche amministrazioni della Regione Toscana prevalentemente nell'ambito della gestione calore, pubblica illuminazione e distribuzione del gas

L'Autorità, ha avviato l'istruttoria sugli affidamenti acquisiti dalla società Toscana Energia Green s.p.a. (TEG), Toscana Energia S.p.A. (TE) e Consiag Servizi s.r.l. (CS) di seguito sinteticamente rappresentati.

Capitolo VIII

Affidamenti
diretti in favore
di Toscana
Energia Green
S.p.A.

a) *società Toscana Energia Green S.p.A.*

L'istruttoria verte su affidamenti diretti disposti in favore di TEG da parte del Comune di Pietrasanta e dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Pisana - AOU Pisana, nonché sulla gara indetta dal Comune di Pistoia, avviata su impulso di parte, per l'affidamento del servizio energia e tecnologico per gli impianti (gestione calore) di pertinenza del Comune di Pistoia, per 5 anni ed un importo posto a base d'asta di € 9.646.000,00.

La valutazione circa la legittimità degli affidamenti oggetto d'indagine ha imposto, in corso d'istruttoria, anche l'esame delle molteplici vicende e operazioni societarie che hanno portato nel tempo TEG a divenire titolare di contratti pubblici di servizi.

TEG è una società per azioni di diritto italiano, costituita da Toscana Energia Spa (società a capitale misto (48,13% Italgas, 51,28% capitale pubblico - oltre 90 Comuni toscani, Provincia di Pisa, Publiservizi srl - e 0,59% Monte di Paschi di Siena) quale socio unico.

Al momento dell'avvio dell'istruttoria, nel 2011, risultava che TEG svolgesse le seguenti attività:

- il servizio di gestione calore in n. 12 comuni toscani, di cui n. 10 sulla base di affidamenti diretti e n. 2 sulla base di "affidamento tramite offerta". Tutti gli affidamenti in questione risalgono ai primi anni del 2000. Di questi, risultava la scadenza di n. 6 nel corso del 2012, di n. 2 nel 2013 e la gestione in regime di proroga di n. 4;
- il servizio di conduzione e manutenzione di impianti termici in 3 comuni toscani, di cui n. 2 per "acquisizione tramite offerta" e n. 1 per acquisizione diretta, su richiesta della P.A. (tramite uso di impianti di proprietà di TEG), poi gestito in proroga dal 31/10/2010;
- i servizi di *global service* in 2 enti pubblici, entrambi preceduti da gara;
- il servizio di pubblica illuminazione in n. 1 comune, acquisito tramite gara per il periodo 01/01/2010-01/01/2012, e n. 6 concessioni ventennali per la progettazione, realizzazione e manutenzioni di impianti fotovoltaici per 6 comuni toscani nel

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

corso del 2011, ottenuti a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Nel merito dell'istruttoria si sono rilevati i seguenti profili di criticità in contrasto con i principi generali comunitari di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici:

- la cessione di contratti di "gestione calore" e di "pubblica illuminazione" in capo a TEG, originariamente ottenuti tramite affidamento diretto da società diversa da TEG ed a diverso titolo a questa transitati;
- l'affidamento diretto del contratto di gestione calore con il comune di Pisa;
- l'illegittima partecipazione di TEG a procedure ad evidenza pubblica stante la posizione privilegiata nel rapporto con alcuni enti locali, dovuta al mantenimento di un regime di esclusiva dei servizi di pubblica illuminazione e di gestione calore;

Ciò vale anche nel caso della gara indetta il 26/04/2010 dal Comune di Pistoia per l'affidamento del servizio energia e tecnologico per gli impianti di pertinenza del comune, a cui TEG, gestore uscente in virtù della citata acquisizione del ramo di azienda "gestione calore", ha partecipato aggiudicandosi il servizio. Sulla gara in questione, ed in particolare, sulla possibilità per TEG di partecipare alla detta procedura, si è definitivamente pronunciato il Consiglio di Stato con la sentenza n. 936 del 15/02/2013, con annullamento dell'aggiudicazione della gara in esame in favore di TEG.

L'Autorità ritiene che TEG, società che opera sul libero mercato, non possa avvantaggiarsi di contratti affidati da pubbliche amministrazioni senza procedure ad evidenza pubblica, né se affidati direttamente alla stessa né se ottenuti in virtù di cessioni da parte di soggetti terzi, a loro volta titolari di contratti pubblici affidati direttamente.

In entrambi i casi, ritiene che i relativi contratti siano in contrasto con i principi dettati dal Trattato nonché, nel caso di cessioni di contratti, anche in difformità con gli artt. 116 e 118 del Codice dei Contratti pubblici. In considerazione delle disposizioni normative intervenute di recente (art. 34, comma 21 del D.L. 179/2012, con le modificazioni introdotte dalla legge di

Capitolo VIII

conversione n. 221/2012), i contratti di pubblica illuminazione non conformi alla disciplina europea devono essere adeguati ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il termine massimo del 31/12/2013. Perdurando gli affidamenti diretti acquisiti da enti pubblici in contrasto con i principi del Trattato, TEG deve essere esclusa, per i motivi sopra esposti, dalla gara indetta dal Comune di Pistoia per la gestione calore, come peraltro definitivamente accertato dal giudice amministrativo. Tutti i contratti gestiti in passato in regime di proroga in assenza del carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro, risultano in violazione del disposto dell'art. 23 della L. n. 62/2005 ed i principi di cui all'art. 2 del codice dei contratti pubblici ed in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza; tanto vale anche per gli eventuali contratti ancora gestiti in proroga.

Toscana Energia
S.p.A (TE)

b) Toscana Energia S.p.A. (TE)

TE è una società a capitale misto pubblico privato il cui capitale è così ripartito: 48,08% Italgas, 40,79% comuni toscani (circa 80), 10,38% Publiservizi, 0,16% Provincia di Pisa e 0,59% Monte dei Paschi di Siena. TE si è formata a seguito di diverse operazioni societarie che hanno coinvolto anche varie società toscane quali AGES S.p.A. (di seguito AGES) costituita da 27 comuni toscani, Banca Toscana e Monte dei Paschi di Siena e dal socio privato Italgas. TE gestisce il servizio di distribuzione del gas in oltre 100 comuni toscani ed il servizio di pubblica illuminazione in 7 comuni toscani.

L'istruttoria ha ravvisato i seguenti profili di criticità.

1. Incremento dei servizi pubblici gestiti da TE

TE, nel tempo, ha incrementato i servizi pubblici da essa gestiti sia per l'effetto dell'ingresso di nuovi soci pubblici nella compagine societaria, sia per l'effetto di operazioni societarie, non preceduti da procedure ad evidenza pubblica. I contratti ottenuti in virtù di affidamenti diretti e transitati a qualunque titolo a TE, dopo l'ingresso del socio privato Italgas, non sono conformi alla normativa poiché configurabili quali veri e propri

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

affidamenti diretti, sottratti alla concorrenza, nonché contrari ai principi comunitari di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento.

2. Sulla partecipazione di TE a procedure ad evidenza pubblica

Sotto altro profilo, è stato accertato che TE, in passato, ha partecipato anche a procedure ad evidenza pubblica indette da enti locali quali: la gara indetta dal Comune di San Giovanni Valdarno per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale; la gara indetta dal Comune di Viareggio per la selezione del socio industriale.

Partecipando a gare per l'affidamento di commesse pubbliche, TE ha potuto godere - in virtù degli affidamenti diretti di cui sopra - di un vantaggio rispetto a altri potenziali concorrenti, ciò tanto nel settore della distribuzione del gas (attualmente l'unico in capo a TE) quanto in altri settori relativi alla gestione di contratti pubblici e servizi pubblici locali.

3. Le proroghe

In tema di distribuzione del gas, la disciplina dettata dall'art. 15 D.Lgs. 164/2000, prevedeva che gli affidamenti diretti potessero proseguire per il solo periodo transitorio (termine massimo 31/12/2009), terminato il quale questi avrebbero dovuto cessare, previa selezione di un nuovo gestore dei servizi da parte di comuni (sino al 29/06/2011), con procedura di gara, da indirsi, ai sensi dell'art. 14, comma 7, D.Lgs. 167/2000, almeno un anno prima della scadenza del vecchio affidamento "in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio".

Successivamente, il legislatore ha dapprima introdotto la facoltà per gli enti locali di indire gare aggregandosi in ambiti territoriali ottimali minimi (con l'art. 46-bis, comma 2, D.L. 159/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. 222/2007, entrato in vigore il 03/10/2007), trasformandolo, poi, a decorrere dal 29 giugno 2011, in obbligo di indire le gare unicamente per ambiti territoriali minimi (ATEM) a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 24, comma 4, del D.Lgs. 1 giugno 2011 n. 93.

I 177 ambiti territoriali minimi per la distribuzione del gas (ATEM) sono stati determinati dal Decreto del Mi.SE. del 19/01/2011 (pubblicato sulla G.U. 74 del 31/03/2011) mentre i comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale sono stati individuati con il successivo il D.M. 18/10/2011.

Capitolo VIII

TE è titolare di n. 105 contratti pubblici di distribuzione del gas, scadenti sia prima che dopo il termine del periodo transitorio, la cui esecuzione pur dovendo cessare a tale data, è proseguita oltre detto termine e prosegue a tutt'oggi, in regime di proroga, a causa della mancata indizione, a tutt'oggi, delle gare di cui sopra, da parte dei comuni, prima e degli ATEM, poi.

Tuttavia, nel settore della distribuzione del gas, l'attuale normativa, l'art. 14, comma 7, D.Lgs. 164/2000, prevede che fino al subentro del nuovo gestore, individuato a seguito delle gare di cui all'art. 14, comma 1, il servizio venga garantito dal gestore uscente, sul quale gravava l'obbligo di proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione.

Pertanto, allo stato attuale, la prosecuzione dei contratti di distribuzione del gas da parte di TE pare ammissibile, sino all'aggiudicazione delle nuove gare da parte dei comuni capofila degli ATEM; dall'altro, si ritiene che sia urgente e non più procrastinabile l'avvio delle procedure di gara da parte dei comuni capofila dei citati ATEM.

In conclusione l'istruttoria ha rilevato che:

- gli affidamenti diretti ottenuti da TE a qualunque titolo (ivi incluse la cessione di contratto e di ramo di azienda, l'ingresso di nuovi soci pubblici nel capitale, la fusione di società ed ogni altra fattispecie sopra individuata) successivamente all'ingresso del socio privato Italgas siano illegittimi poiché configurabili quali veri e propri affidamenti diretti sottratti alla concorrenza nonché contrari ai principi comunitari di pubblicità, trasparenza, par condicio;
- la partecipazione a procedure ad evidenza pubblica sia avvenuta in contrasto con il principio comunitario della parità di trattamento tra operatori economici nonché con la normativa settoriale;
- per effetto dell'art. 15, comma 7, D.Lgs. 164/2000 e delle modifiche intervenute sulla normativa di settore, tutti gli affidamenti diretti di distribuzione di gas predisposti in favore di TE, attualmente in corso di esecuzione, gestiti in regime di proroga, a decorrere dal 29 giugno 2011, siano ammissibili sino al subentro del nuovo gestore selezionato con gara dai comuni capofila degli Ambiti Territoriali

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

Minimi (ATEM), così come previsto dall'art. 24, comma 4, del D.Lgs. 1 giugno 2011 n. 93; motivo per cui si ritiene urgente e improcrastinabile l'indizione di gare da parte dei suddetti enti affidatari.

c) *società Consiag Servizi s.r.l. (CS)*

CS si definisce società *in house*, a totale capitale pubblico: il 15% del capitale è di proprietà di 15 comuni della provincia di Prato e il restante 85% è di Consiag spa (Consiag). A sua volta Consiag è una società a totale capitale pubblico, posseduta da 24 comuni toscani. Tutti i 15 comuni soci di CS sono anche soci di Consiag. CS svolge in favore dei comuni soci diversi servizi, sulla base di affidamenti diretti. In particolare, CS espleta principalmente servizi di pubblica illuminazione; gestione calore. Inoltre, CS svolge in favore dei soci anche i seguenti ulteriori servizi: manutenzione e conduzione impianti a servizio di un sottopasso ferroviario; gestione manutentiva e *call center* del sistema informativo comunale; videosorveglianza e/o sistemi di accertamento di violazione stradale; manutenzione strade e aree pubbliche pavimentate ed attività inerenti la segnaletica stradale.

Consiag Servizi
s.r.l. (CS)

Dopo aver definito in generale i tratti dell' *in house providing*, l'istruttoria ha rilevato che CS non soddisfa i requisiti elaborati dalla giurisprudenza contrariamente a quanto asserito dal TAR Toscana, con la sentenza n. 2090 del 20/12/2012 e, quindi, che i 16 contratti oggi gestiti da CS (ovvero n. 14 contratti gestiti ad avvio istruttoria, n. 18 a luglio 2012) non siano conformi alla normativa in tema di contratti pubblici poiché assentiti dagli enti locali alla stessa società in carenza dei requisiti giustificanti l'affidamento *in house* in particolare per l'assenza del requisito del controllo analogo dei comuni soci diretti ed indiretti di CS.

8.4 Affidamento nei settori di servizi e forniture della Provincia di Sassari - dati relativi agli affidamenti negli anni 2010 e 2011

Nell'ambito della propria attività di vigilanza, di cui all'art. 6 del D.Lgs. 163/2006, l'Autorità ha disposto l'avvio di un accertamento riguardante gli

Capitolo VIII

affidamenti nei settori di servizi e forniture effettuati negli anni 2010-2011 attuati dalla Provincia di Sassari anche al fine di verificare la corretta applicazione del procedimento di verifica dei requisiti economico - finanziari in sede di gara.

Pertanto, al fine di poter effettuare un puntuale esame della questione, la Provincia è stata invitata a far conoscere gli esiti delle gare riferite a tutte le richieste di CIG avvenute negli anni 2010-2011 e la tipologia dei procedimenti intrapresi, anche in relazione alle comunicazioni di cui all'art. 48 del Codice dei contratti, inviate all'Autorità.

La Provincia interpellata ha trasmesso i documenti relativi a n. 165 procedimenti di gara e le relative determinazioni di affidamento dei servizi e delle forniture.

Dall'approfondimento effettuato dall'Autorità, sulla scorta della documentazione trasmessa, si è potuto rilevare che su n. 154 procedimenti attivati nel periodo in esame la maggior parte sono riferiti ad affidamenti diretti di importo inferiore a 20.000,00 euro ed a procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando, ovvero adesioni a convenzioni CONSIP, mentre i restanti n. 11 procedimenti hanno riguardato principalmente procedure aperte.

L'analisi effettuata su detti dati ha indotto a ritenere che il mancato inoltro di segnalazioni ai sensi dell'ex art. 48 del Codice deriverebbe dalla circostanza che il procedimento di verifica a campione non ha avuto luogo essendo la maggior parte degli affidamenti avvenuta mediante affidamenti diretti in economia, circostanza richiamata e affrontata nella Determinazione dell'Autorità n. 5/2009 recante " Linee guida sull'applicazione dell'art. 48".

All'esito dell'istruttoria dell'Ufficio, l'Autorità ha ritenuto di rappresentare alla Provincia di Sassari le seguenti considerazioni ed osservazioni.

In diverse procedure, di importi rilevanti, sono state riscontrate alcune criticità riferite all'istituto del rinnovo/proroga ed in particolare in quelle di seguito indicate:

(i) CIG 0541423C61 - All.IIB del Codice - Servizio di riscossione coattiva sanzioni amministrative per € 1.000.000,00 per un anno: nel capitolato di

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

gara la Provincia si è riservata la possibilità di " prorogare/rinnovare " ai sensi dell'art. 57 comma 5 lett. b) del D.L.gs. 163/06, senza indicarne l'intervallo temporale e senza computare detto rinnovo nel valore globale del contratto anche ai fini della richiesta dei requisiti economico - finanziari;

(ii) CIG 0542760BB5 - All.IIB del Codice - Servizio somministrazione lavoro per € 900.000,00 per anni tre: nel capitolato di gara la Provincia si è riservata la possibilità di " prorogare/rinnovare" per un periodo equivalente, con onere stimato senza computare detto rinnovo nel valore globale del contratto anche ai fini della richiesta dei requisiti economico - finanziari;

(iii) vari CIG - All. II A del Codice - Procedura aperta servizio di trasporto per n. 8 lotti nel capitolato di gara è stata inserita la previsione di rinnovo per due anni. È stato osservato dall'Autorità che in linea di principio, il rinnovo o la proroga di un contratto d'appalto di servizi o di forniture stipulato da un'amministrazione pubblica - al di fuori dei casi contemplati dall'ordinamento - danno luogo a procedure negoziate non consentite. La recente giurisprudenza ha stabilito che, una volta scaduto il contratto, l'amministrazione deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara (cfr. CdS sent. n. 3391/2008, CdS sent. n. 445/2010; TAR Lazio, sent. n. 310/2011).

La disciplina della materia, indicata dai Giudici amm.vi - e specificamente l'art. 23 della L. 18 aprile 2005, n. 62 - ha vietato il rinnovo dei contratti (comma 1), consentendo solo 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".

Nella fattispecie, invece, le proroghe-rinnovi sono state previste negli atti di gara per un tempo superiore a quello consentito, anche con un aumento del valore globale, non computato inizialmente ai fini della richiesta dei necessari requisiti di partecipazione.

Capitolo VIII

In merito poi al "procedimento di gara relativa al "Servizio di assistenza per disabili per un importo di € 734.464,00" (già oggetto di segnalazione di cui all'art. 48 del Codice) va osservato che la criticità del caso riguarderebbe la fase dell'affidamento diretto, operato dopo l'aggiudicazione provvisoria e in assenza del riscontro delle dichiarazioni rese in sede di gara dall'operatore affidatario, rivelatesi successivamente difformi.

Sul punto, l'Autorità ha spesso sottolineato che è possibile il ricorso all'istituto della consegna dei servizi in via d'urgenza unicamente a seguito di aggiudicazione definitiva e nelle more della successiva stipulazione del contratto. (cfr. Determinazione n. 2/2005).

Si ritiene, pertanto, opportuno rappresentare la contrarietà alle indicazioni normative dell'affidamento d'urgenza disposto nel segmento procedimentale tra l'aggiudicazione provvisoria e quella definitiva e la sua eccessiva durata tanto da non poter essere considerato straordinario e, tanto da legittimare l'utilizzo di procedure derogatorie.

8.5 Settore sanitario: ricognizione sulle procedure d'appalto per la fornitura di materiali per emodinamica - ausili per incontinenza - prestazione dei servizi connessi

L'attività istruttoria svolta dall'Autorità ha riscontrato più volte, nell'ambito della sanità, il problema della carente programmazione e gestione dei fabbisogni (soprattutto nelle regioni meridionali, quali la Sicilia e la Puglia). Tale carenza ha frequentemente investito anche le correlate procedure di affidamento ed esecuzione dei servizi/forniture, determinando criticità nella definizione dell'oggetto dell'appalto e degli aspetti contrattuali, e dando origine, molto spesso, ad un rilevante utilizzo delle procedure negoziate, dei rinnovi contrattuali e delle proroghe.

In particolare, sull'operato dell'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti Papardo-Piemonte" di Messina, riguardante la "Procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro relativo alla fornitura triennale di materiale di consumo specialistico necessario alle esigenze delle unità operative di cardiologia ed emodinamica delle aziende sanitarie facenti parte del Bacino Sicilia Orientale", di importo complessivo pari a €

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

86.854.218,00 ed articolato in lotti, erano state evidenziate le seguenti criticità:

Le criticità
rilevate

- mancata previsione nella documentazione di gara dei prezzi unitari a base d'asta, ovvero dell'importo massimo stimato per ciascun lotto;
- effettuazione della verifica di congruità dei prezzi offerti successiva alla procedura di affidamento e non condotta, in via preliminare, nell'ambito di uno studio o analisi di fattibilità volta a definire i prezzi o valori da porre a base di gara;
- assenza di una puntuale definizione dei fabbisogni e dei quantitativi previsti in ciascun lotto di gara per l'intera durata dell'appalto;
- fissazione di condizioni economiche (entità della cauzione provvisoria e disciplina dei pagamenti) in contrasto con le previsioni normative;
- la documentazione di gara dell'appalto analizzato, pur caratterizzata dalla corretta descrizione dei beni da fornire, con relativa indicazione dei fabbisogni e dei prezzi unitari, presenta un significativo elemento di criticità; infatti, l'insufficiente ponderazione riguardo alla legittimità giuridica di una clausola inserita nel capitolato speciale d'appalto ha comportato l'annullamento della procedura, con il conseguente slittamento dell'aggiudicazione, cui ha corrisposto il ricorso alle proroghe ed il mancato beneficio economico derivante dal confronto concorrenziale, con un danno subito da tutte le Aziende facenti parte del 'Bacino Sicilia Orientale'.

L'Autorità segnalava la necessità di garantire che la capacità di gestione tecnico-amministrativa delle varie fasi che compongono l'iter degli appalti 'aperti', tanto più se centralizzati, sia sempre adeguata al livello di complessità ed al rilievo economico delle corrispondenti procedure; a tal fine, lo sforzo per assicurare costantemente l'ottimale qualificazione dei soggetti preposti alla predisposizione degli atti di gara ed alla valutazione delle offerte ricevute, non assume valore secondario.

Capitolo VIII

Un'altra procedura analizzata, inquadrata come gara aperta ex art.55 del Codice, da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, riguardava la fornitura di ausili per gli incontinenti da parte delle A.A.SS.PP. di Enna, Catania, Siracusa e Ragusa.

Il bando di gara, per un importo complessivo di € 56.602.420,00, risultava suddiviso in 5 lotti (quante sono le province costituenti il Bacino Sicilia Orientale, Messina compresa).

Relativamente all'iter seguito, la S.A. ha precisato che le quantità di cui è prevista la consegna sono direttamente autorizzate dai competenti Uffici delle AASSPP in via preventiva, sulla scorta delle prescrizioni dei medici specialisti dell'Azienda. Tale autorizzazione deve essere rinnovata annualmente, mentre l'eventuale comunicazione di decadenza dal diritto ad usufruire dei dispositivi forniti resta nell'iniziativa della ditta aggiudicataria che è tenuta a predisporre "le modalità organizzative adeguate per seguire le vicende dell'assistito nei casi di trasferimento, decesso, ricovero o per qualsiasi altra causa per cui venga meno la titolarità del diritto alla fornitura". In sostanza, l'esecutore del contratto verifica l'iter della fornitura mediante "monitoraggio dei deceduti e dei sospesi"; l'Azienda acquisisce i report mensili dell'Amministrazione Comunale riguardante i decessi o i trasferimenti presso altre AASSPP per operare verifiche campionarie sugli elenchi trasmessi dall'aggiudicatario ed emettere note di credito a partire dalla data dell'evento che ha fatto venire meno il diritto. Analogamente, si procede alle detrazioni sulle fatture presentate dalla ditta esecutrice quando i titolari rifiutano la fornitura (se ritenuta sovrabbondante rispetto alle effettive necessità) non apponendo la firma sulla bolla di consegna, o quando si presentano direttamente agli Uffici dell'ASP per richiedere la sospensione della fornitura. Non vengono effettuati altri controlli.

Le modalità di controllo dei servizi di consegna a domicilio

Relativamente alle modalità di controllo dei servizi di consegna a domicilio: dei *Services* di ventilazione (ossigenoterapia e ventilazione polmonare), l'Azienda ha istituito degli *Home Care Respiratori* composti da medici pneumologi che si occupano prevalentemente della verifica della appropriatezza prescrittiva e del controllo del servizio. Deve evidenziarsi

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

in proposito che l'istituzione di tale forma di controllo ha consentito un significativo risparmio di spesa, valutabile nel 25-30% del totale precedente. La previsione della consegna a domicilio - oltre che per evidente motivi di utilità sociale, in quanto viene alleviato il disagio per gli utenti interessati - trova la sua ragione nella convenienza ad evitare lo stoccaggio di materiale ingombrante presso le farmacie dell'ASP, nonché il continuo impegno del personale preposto alle suddette farmacie.

Negli altri casi di fornitura di beni di consumo, quali cateteri, sacche, ecc., la consegna avviene solo tramite le farmacie distrettuali, presso le quali sono tenuti i registri per il carico e scarico della merce. Infine, per quanto riguarda i beni durevoli, tra i quali i presidi protesici, sedie a rotelle, ecc., è previsto il collaudo a domicilio del presidio ritirato presso i fornitori registrati su uno specifico Albo Fornitori Regionale, dietro presentazione dell'autorizzazione rilasciata dalla ASP.

La disamina della procedura d'appalto formante il principale oggetto dell'accertamento, non ha rilevato le criticità di altre gare di 'bacino' nella Regione Siciliana, quali riscontrate nella definizione dei prezzi a base d'asta, nelle quantità delle forniture, o per la presenza di disposizioni contrastanti con la disciplina delle garanzie e dei pagamenti, si è evidenziata però la necessità di assicurare uno standard qualitativo della documentazione tecnico-amministrativa propedeutica all'affidamento che sia adeguato al livello di complessità della procedura di gara, in particolare quando essa assuma particolare rilievo economico o sia più articolata dell'ordinario.

Secondo i dati pervenuti, che coprono l'arco temporale intercorrente dal settembre 2009 al luglio 2011, l'ASP di ENNA ha concluso oltre 700 procedure di affidamento (alcune con assegnazione per lotti), per un impegno economico complessivo superiore ai 65 Mln. Di Euro.

A margine di ciò, l'analisi condotta sugli appalti di servizi e forniture nel periodo che va dal settembre 2009 al luglio 2011 ha evidenziato la prevalenza numerica di affidamenti diretti (categoria comprendente anche i rinnovi e le proroghe), o tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara.

Capitolo VIII

La numerosità
degli affidamenti
diretti effettuati
dall'ASP di Enna

Come emerge da quanto fin qui espresso, pur volendo considerare la specificità del settore sanitario, che impone spesso molti impegni di spesa modesti, correlati all'insorgenza delle più svariate patologie negli assistiti, la numerosità degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate lascia supporre che vi siano margini per una migliore pianificazione degli approvvigionamenti, cui può conseguire una complessiva economia di spesa.

Analogo discorso va fatto circa l'affidamento del "Service Laboratori Analisi", per la cui aggiudicazione (articolata in 24 lotti, per un importo complessivo di €. 16.440.000,00 circa) è stata scelta la modalità della procedura negoziata, laddove - dato il rilievo economico dell'appalto - una gara aperta avrebbe potuto comportare i benefici che in genere si abbinano all'ampliamento della concorrenza.

L'Autorità concludeva sulla necessità per la S.A. di garantire che la capacità di gestione tecnico-amministrativa delle varie fasi che compongono l'iter degli appalti 'aperti', tanto più se centralizzati, sia sempre adeguata al livello di complessità ed al rilievo economico delle corrispondenti procedure; ciò al fine di evitare di inserire negli atti di gara elementi che mettano a rischio la legittimità delle procedure con il conseguente slittamento dell'aggiudicazione, cui ha corrisposto il ricorso alle proroghe ed il mancato beneficio economico derivante dal confronto concorrenziale. A tal fine, lo sforzo per assicurare costantemente l'ottimale qualificazione dei soggetti preposti alla predisposizione degli atti di gara ed alla valutazione delle offerte ricevute, non assume valore secondario.

8.6 Le infrastrutture strategiche: evoluzione normativa e focus sulle varianti e sul contenzioso

La Legge 443/2001

Anche nel corso dell'anno 2012 l'Autorità ha monitorato lo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche inserite nella Legge 21 dicembre 2001, n. 443 recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" (cd. "legge obiettivo") nell'intento di fornire al Parlamento ed alle istituzioni competenti utili elementi per la valutazione

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

dell'impatto di tale strumento normativo in considerazione della sua funzione di leva strategica finalizzata a contribuire allo sviluppo economico del Paese.

Prima di approfondire il tema delle varianti e del contenzioso nelle grandi opere, nonché al fine di valutare taluni effetti della "legge obiettivo", può essere opportuno analizzare l'evoluzione della normativa nel tempo, tenuto conto che il legislatore è frequentemente intervenuto per adeguare lo strumento al contesto economico-sociale.

Infatti, 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 con l'intento di comprimere i lunghi tempi di realizzazione delle stesse.

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.

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

La Legge
Finanziaria per il
2010

Capitolo VIII

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".

Poiché la copertura finanziaria prevista dalla norma derogatoria di almeno il 20% dell'opera complessiva (e del 10% in taluni casi) al momento dell'autorizzazione del primo lotto può non rappresentare un adeguato rimedio al rischio di realizzare solo porzioni di opere, si ritiene che probabilmente il principale meccanismo correttivo voluto dal legislatore della Finanziaria sia quello contenuto nel comma 233 dell'art 2 della legge, il quale dispone che il CIPE, con l'autorizzazione del primo "lotto costruttivo", debba assumere l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato. Sembra infatti questa la disposizione volta a garantire il completamento delle opere prioritarie rientranti nei progetti strategici e di interesse nazionale più che la prescritta copertura finanziaria di almeno il 20% dell'opera complessiva.

La Legge 106/2011

Successivamente, 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) convertito in Legge 24 marzo

Il Decreto Legge
n. 1/2012

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

2012, n. 27, recante "disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" 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.

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.

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

La Legge n.
214/2011

Capitolo VIII

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.

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 delle opere, coerentemente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

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 qualche dubbio sulla praticabilità della norma laddove, in sostanza, ritenendo impossibili le riserve su aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica, non ammette che possano esservi stati errori di sorta.

Relativamente poi alle varianti, sempre 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% 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 degli appalti, limitando così gli elevati oneri che

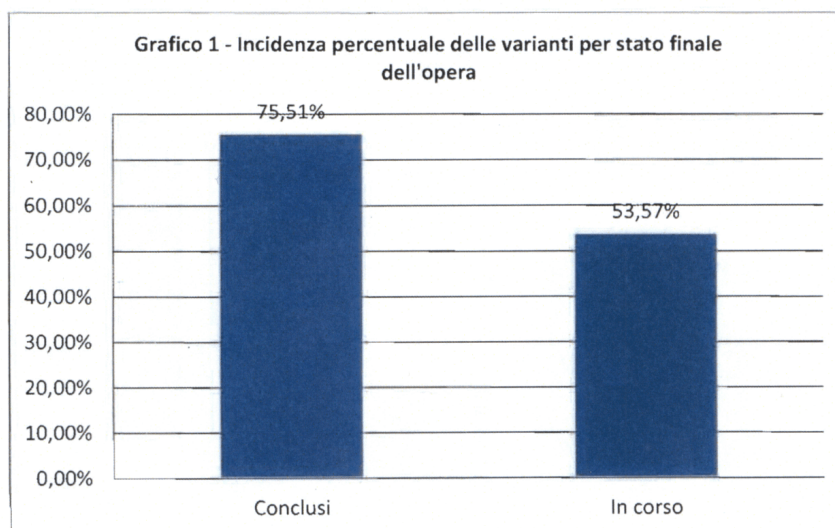
Le indagini conoscitive e gli studi di settore

solitamente ne derivano per le amministrazioni. In considerazione del frequente ricorso alle varianti nel corso della realizzazione delle infrastrutture strategiche, si presume, come si vedrà in seguito, che da tale intervento legislativo possa conseguire una riduzione della spesa pubblica in questo ambito.

8.6.1 L'utilizzo delle varianti nella realizzazione di infrastrutture strategiche

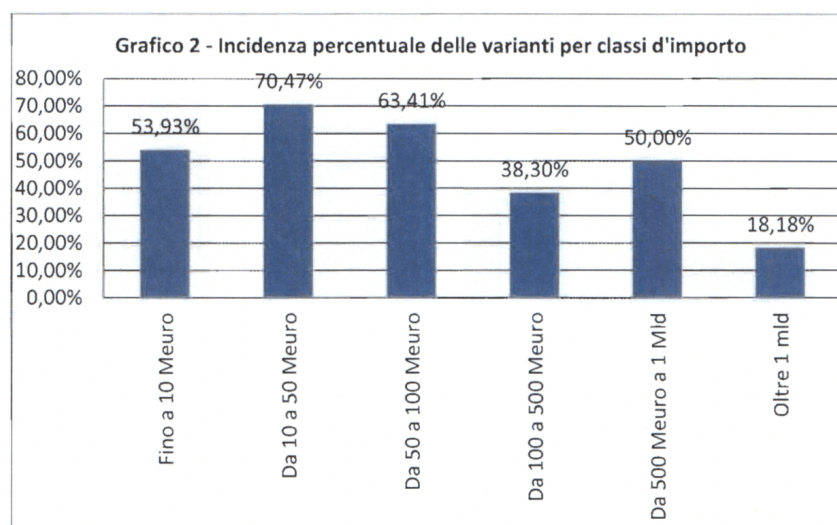
Le opere della "legge obiettivo" risultano suddivise in complessivi 582 lotti, tuttavia al fine di rendere più significativa l'analisi, si è ritenuto di limitarne l'approfondimento alle opere in corso di esecuzione ed a quelle concluse, ivi comprese le opere il cui contratto è stato rescisso, corrispondenti a 373 lotti.

Dalla lettura di alcune elaborazioni di dati relativi ai contratti aggiudicati, emerge un'alta percentuale di opere eseguite con varianti; infatti, su 373 lotti, in 210 di essi (pari al 56,3%) è stato necessario modificare la progettazione inizialmente approvata. Più in dettaglio, si evidenzia che nei contratti conclusi la presenza di varianti registrata è del 75,51% mentre per i contratti in corso tale percentuale scende al 53,57% (vedi Grafico 1).

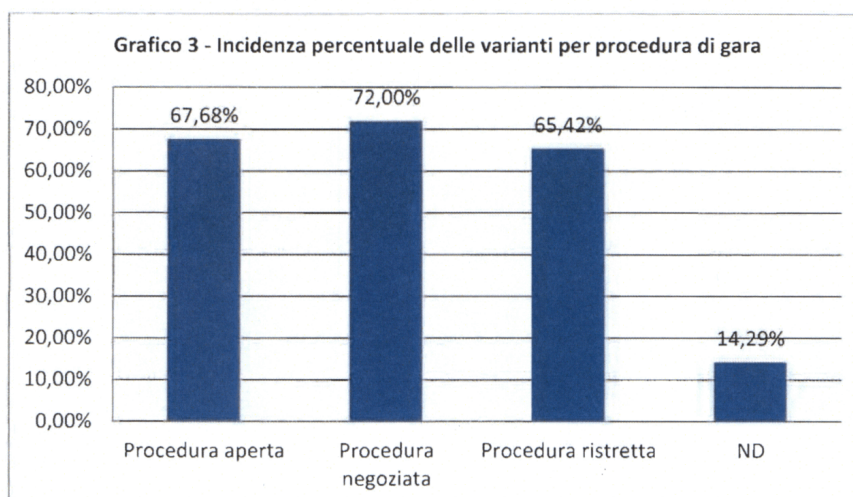


Capitolo VIII

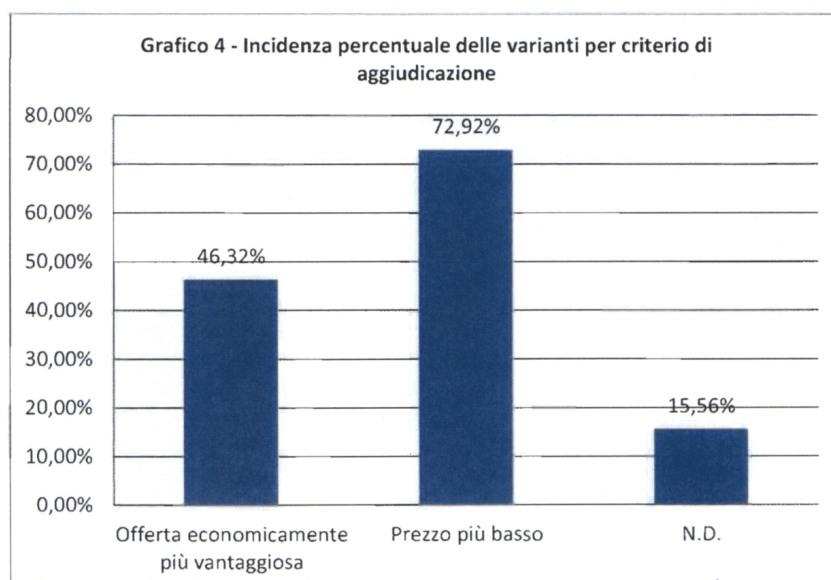
Il Grafico 2 mostra chiaramente come le varianti relative agli appalti rientranti nella legge obiettivo si distribuiscono nelle diverse classi di importo. La lettura del Grafico evidenzia come tale frequenza sia maggiore nelle prime tre classi, infatti negli appalti di importo fino a 10 milioni di euro la frequenza della presenza delle varianti è pari al 53,93%, in quelli di importo compreso tra 10 e 50 milioni di euro è del 70,47% e in quelli di importo compreso tra 50 e 100 milioni di euro la frequenza è del 63,41%.



Una ulteriore analisi tendente ad indagare la relazione esistente tra la tipologia di affidamento ed il numero di varianti, mostra che queste sono maggiormente presenti nei contratti di lavori aggiudicati con procedure negoziate (72%), anche se di poco rispetto alle altre procedure di aggiudicazione (procedure aperte 67,68% e ristrette 65,42%). Il Grafico 3 mostra proprio la trasversalità della presenza di varianti nelle diverse procedure di scelta del contraente.

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

Nel Grafico 4 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.

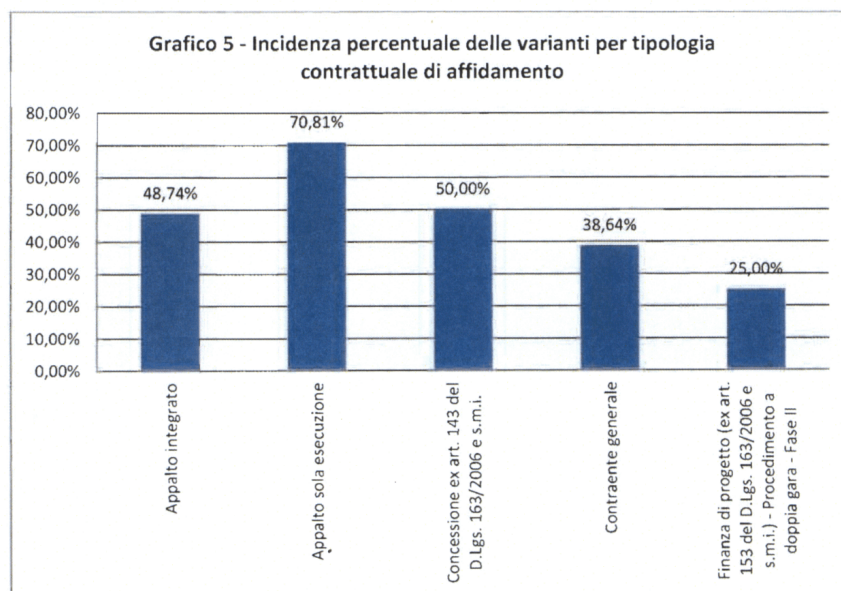


Capitolo VIII

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.

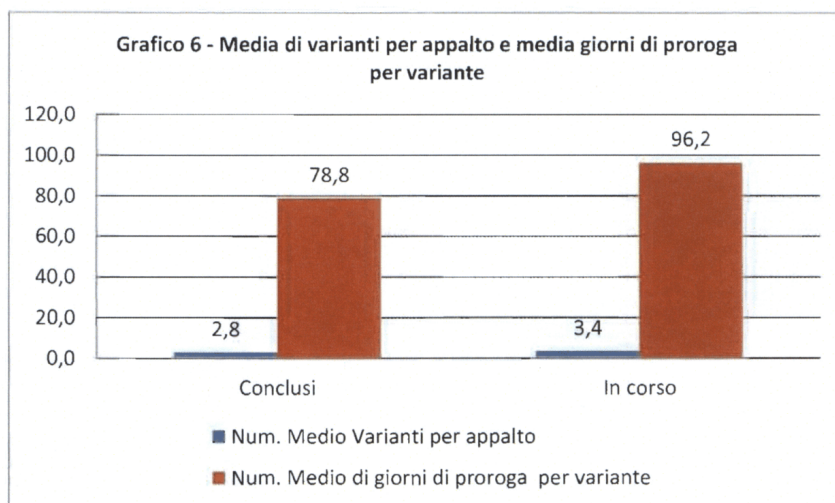
Piuttosto interessante risulta anche la relazione tra tipo di prestazione e presenza di varianti. È rimarchevole la differenza tra i casi in cui l'appalto sia di progettazione ed esecuzione e quelli in cui l'appalto sia di sola esecuzione. Il Grafico 5 mostra che nel 70,81% dei casi l'appalto di sola esecuzione dei lavori si concluderà con la necessità di una o più varianti, mentre in caso di finanza di progetto (ex art. 153 del d. lgs n. 163/2006) solo nel 25% dei casi si verifica questa necessità.

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.



Le indagini conoscitive e gli studi di settore

E' altresì interessante esaminare il sottostante Grafico 6 che mostra, in relazione allo stato finale dell'opera, il numero medio delle varianti e il numero medio dei giorni di proroga concessi per ciascuna variante. Prendendo in esame il Grafico, si osserva che con riferimento agli appalti conclusi si è registrato un numero medio di varianti pari a 2,8 per ciascuna delle quali sono stati concessi mediamente 78,8 giorni di proroga rispetto alla durata inizialmente prevista per l'esecuzione dei lavori. Con riferimento invece agli appalti in corso, si registrano valori medi nettamente superiori, infatti il numero medio delle varianti sale a 3,4 e il numero medio di giorni di proroga concessi per ciascuna variante è pari a 96,2. Da una lettura dinamica di questo Grafico, è facile prevedere un ulteriore incremento dei valori medi ad oggi rilevati per le opere attualmente concluse.



Il fenomeno del massiccio ricorso alle varianti era stato peraltro già rilevato nel 2011, così come riportato nella precedente Relazione al Parlamento. Già in quella sede, l'Autorità ha avuto modo di riferire di casi eclatanti in cui la presenza di numerose varianti ha comportato un considerevole aumento dei costi.

Per meglio comprendere il fenomeno, occorre porre l'attenzione sulla indicazione delle motivazioni più spesso addotte per ricorrere a varianti in

Capitolo VIII

corso d'opera. Infatti, vengono spesso indicate cause impreviste ed imprevedibili che talvolta mascherano l'insufficiente capacità delle stazioni appaltanti di progettare opere pubbliche anche quando queste sono di importo non particolarmente elevato.

8.6.2 Il contenzioso nelle infrastrutture strategiche.

In generale, il contenzioso nei contratti pubblici assume particolare rilevanza a causa dei maggiori costi che ne derivano nell'espletamento degli appalti. Ciò si evince dalla costante attenzione da parte del legislatore nel corso del tempo, tesa sia a dirimere il contenzioso sia a limitare i maggiori costi che ne scaturiscono per la PA.

In merito al contenimento dei costi, il citato D.L. 70/2011 convertito in Legge 12 luglio 2011, n. 106, ha stabilito, all'art. 4, comma 2, lett. hh), n. 2), una modifica all'art. 240 *bis* del codice dei contratti, disponendo, al comma 1, che le riserve non possano superare il 20% dell'importo contrattuale e inserendo il comma 1 *bis*, il quale statuisce che le riserve non possono essere iscritte per aspetti progettuali che siano stati oggetto di verifica e validazione ai sensi dell'art. 55 del regolamento di attuazione.

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 del procedimento (RUP) promuove la costituzione della commissione entro 30 gg dalla comunicazione delle riserve da parte del Direttore dei Lavori, nei contratti di cui al comma 5, 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 tramite accordo bonario le riserve anche se le

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

stesse non hanno raggiunto il 10% dell'importo contrattuale, qualora i lavori risultino conclusi e non ancora collaudati.

Tra le modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011, vi è la precisazione al comma 10 di un importo massimo complessivo di 65 mila euro quale compenso da corrispondere alla commissione per la soluzione di una controversia mediante accordo bonario. Tale tetto è oggetto di rivalutazione triennale con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

8.7 Metodi e procedure per la verifica dell'anomalia dell'offerta in sede di gara

Il regolare andamento del mercato richiede che nelle gare l'aggiudicazione non venga effettuata nei riguardi di operatori economici che hanno prodotto offerte anormalmente basse rispetto all'entità delle prestazioni richieste, ciò in quanto queste potrebbero essere frutto dell'utilizzo di manodopera illegale o di materiali acquisiti con elusione fiscale. In sede di gara, pertanto, è di fondamentale importanza l'analisi della congruità delle offerte.

Il Codice dei Contratti Pubblici e il Regolamento attuativo, artt. 86, 87 e 88 e artt. 121 e 284, disciplinano detto istituto mirando ad individuare il concorrente migliore a vantaggio dell'Amministrazione, non soltanto in termini di miglior prezzo, ma anche, in termini di affidabilità nella conduzione dell'appalto, secondo criteri legati al rispetto della legislazione sul lavoro e sulla sicurezza, nonché sulla sostenibilità ambientale.

In particolare, l'art. 86 si occupa del *quantum* della verifica, mentre gli artt. 87 e 88 recano disposizioni sul *quid* e sulla modalità procedimentale di verifica dell'anomalia.

**Il procedimento di
verifica delle
offerte anomale**

Il procedimento di verifica delle offerte anomale si compone, pertanto, di due fasi, quella d'individuazione delle offerte che risultano potenzialmente anomale e quella dell'analisi, in termini puntuali, per accertare le condizioni che hanno consentito all'operatore economico di formulare l'offerta. Tuttavia, il legislatore ha consentito alla stazione appaltante, se previsto nel bando di gara, per appalti di importi limitati, come verrà

Capitolo VIII

specificato appresso, di fermarsi alla prima fase, escludendo automaticamente dalla gara tutte le offerte che presentano un ribasso superiore al limite d'anomalia come determinato ai sensi dell'art. 86 del Codice. La procedura di verifica puntuale delle offerte è lunga e complessa e risulta spesso di non facile espletamento, sia per quanto riguarda l'accertamento della congruità, sia per quanto concerne il contraddittorio con l'impresa. Per tale motivo è estremamente importante applicare, da un lato, metodi semplici e affidabili di individuazione delle offerte potenzialmente anomale, per non innescare inutilmente il complicato procedimento di verifica, dall'altro, nel caso in cui il procedimento di verifica sia avviato, applicare adeguati metodi di analisi di coerenza dei prezzi offerti dall'impresa.

La regola posta dall'art. 87, comma 1, del Codice – secondo cui all'esclusione può provvedersi solo all'esito del contraddittorio con il concorrente – incontra l'eccezione dell'esclusione automatica, come sopra accennato, che può essere prevista nel bando nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, le offerte complessivamente presentate siano superiori a dieci e si verifichino le condizioni previste, per i lavori, dall'art. 122, comma 9 e, per i servizi e le forniture, dall'art. 124, comma 8. Si deve trattare, in particolare, di appalti d'importo inferiore o pari a 100.000 euro per servizi e forniture e 1 milione di euro per lavori, e le offerte da escludere automaticamente devono presentare una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ex art. 86. Occorre ricordare che, in via transitoria (fino al 31 dicembre 2013), l'art. 253, comma 20-bis, del Codice consente il ricorso all'esclusione automatica fino alle soglie comunitarie¹. L'Autorità, con Determinazione n. 6/2005, si è espressa nel senso che l'esclusione automatica delle offerte non costituisce un principio fondamentale ed inderogabile, ma solo una norma di semplificazione delle attività delle amministrazioni aggiudicatrici, in quanto rientra nella discrezionalità delle amministrazioni stesse individuare nei bandi di gara, sulla base di una autonoma valutazione delle

¹ Disposizione introdotta dall'art. 4, co. 2, lett. ll) del d.l. 13.5.2011, n.70

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

ragioni di interesse pubblico, una diversa modalità di tutela nei confronti delle offerte anomale, come quella rappresentata dal procedimento di verifica in contraddittorio di dette offerte.

8.7.1 Criteri per l'individuazione dell'offerta potenzialmente anomala.

L'art. 86 del Codice distingue, ai commi 1 e 2, il procedimento di valutazione della congruità dell'offerta nell'ipotesi di affidamento con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ed in quella di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel primo caso è previsto che le stazioni appaltanti valutino la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente, delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso (c.d. taglio delle ali), incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media. Nel secondo caso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia il punteggio relativo al prezzo, sia la somma del punteggio relativo agli altri elementi di valutazione, siano pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punteggi massimi previsti dal bando di gara.

Ciascuno dei metodi di valutazione delle offerte sopra indicati ha peculiari caratteristiche che vanno attentamente considerate dalla stazione appaltante.

L'Autorità con Determina n. 6/2009 ha chiarito che nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, il calcolo della soglia di anomalia avviene attraverso un meccanismo articolato nei seguenti momenti essenziali: 1. formazione dell'elenco delle offerte ammesse in ordine crescente dei ribassi²; 2. calcolo del dieci per cento del numero delle offerte ammesse e arrotondamento all'unità superiore; 3. accantonamento, in via provvisoria, di un numero di offerte pari al numero di cui al punto 2. di minor ribasso, nonché un pari numero di offerte di maggior ribasso

La Determina n.
6/2009

² Le offerte contenenti ribassi uguali vanno singolarmente inserite nell'elenco collocandole senza l'osservanza di alcuno specifico ordine.

Capitolo VIII

(cosiddetto taglio delle ali); 4. calcolo della media aritmetica dei ribassi delle offerte che restano dopo l'operazione di accantonamento di cui al punto 3.; 5. calcolo (sempre con riguardo alle offerte che restano dopo l'operazione di accantonamento di cui al punto 3.) dello scarto dei ribassi superiori alla media di cui al punto 4.³; 6. calcolo della media aritmetica degli scarti ,cioè la media delle differenze⁴; 7. somma della media di cui al punto 4. con la media di cui al punto 6.

La somma così infine determinata costituisce la "soglia di anomalia". Pertanto, le offerte che presentano un ribasso pari o superiore ad essa, sono da ritenere anormalmente basse.

Ai sensi del disposto dell'art. 86, comma 4, del Codice, il calcolo della soglia di anomalia sopra indicato non si applica qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso la stazione appaltante può comunque valutare la congruità di offerte che, in base ad elementi specifici, appaiano anormalmente basse.

Il taglio delle ali

Il meccanismo del c.d.'taglio delle ali', su menzionato, serve unicamente ad individuare la soglia di anomalia delle offerte e non ad escludere automaticamente dalla gara le imprese che hanno presentato offerte ricadenti nel detto taglio (Determinazione n. 4/1999 Tar Lecce sez.III, n. 1460 del 2009, Liguria, sez. II n. 1554 del 2006).

L'individuazione del limite di anomalia e, conseguentemente, delle offerte anomale, è operazione di particolare importanza , in quanto incide sulla possibilità di risparmio per la pubblica amministrazione nell'esecuzione dei contratti pubblici. Ed infatti, l'operazione porta ad escludere dall'aggiudicazione offerte che astrattamente si presentano economicamente vantaggiose, e ciò in ragione della loro intrinseca incongruenza all'esito della verifica.

**Le criticità
procedimento di
individuazione del
limite di anomalia**

Le stazioni appaltanti, pertanto, nel ricorso al procedimento di individuazione del limite di anomalia devono essere consapevoli di alcune criticità che lo stesso presenta. Ad esempio, nel caso specifico di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, il taglio delle ali può

³E, cioè, la differenza fra tali ribassi e la suddetta media.

⁴ Qualora il numero dei ribassi superiori alla media di cui al punto 4. del testo sia pari ad uno la media degli scarti si ottiene dividendo l'unico scarto per il numero uno

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

favorire il fenomeno delle cosiddette "cordate". In caso di presenza in gara di un numero elevato di concorrenti alleati, è possibile, infatti, che questi influenzino a proprio vantaggio il limite di anomalia presentando delle offerte molto simili e determinando, in tal modo, l'esclusione di quei concorrenti con offerte dissimili da quella della cordata. Le offerte dissimili, infatti, ricadendo nel taglio delle ali, potrebbero successivamente trovarsi escluse proprio a seguito del calcolo del limite di anomalia.

Inoltre, l'individuazione del limite di anomalia, anche quando le offerte non presentano differenze di rilievo tra loro, potrebbe indurre ad escludere come 'anomale' offerte che in realtà presentano solo uno scarto irrilevante rispetto a quelle ammesse e, pertanto, condurre ad esiti irrazionali.

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (da ora in poi oepv), viceversa, il comma 2 dell'art. 86 stabilisce di considerare potenzialmente anomale le offerte che ottengono contemporaneamente: 1. un punteggio per l'elemento prezzo uguale o superiore ai quattro quinti del valore ponderale (valore massimo) fissato dalla stazione appaltante; 2. un punteggio relativo agli altri elementi di valutazione pari o maggiore ai quattro quinti della somma dei corrispondenti valori ponderali stabiliti dalla stazione appaltante. Non sono poste condizioni all'applicazione del criterio legate al numero di offerte presentate.

Le disposizioni sulla verifica dell'anomalia per l'oepv sembrerebbero uno di quei casi nei quali il Legislatore del Codice fa riferimento al solo metodo aggregativo compensatore. Ed infatti, come evidenziato dall'Autorità (Determinazione n. 7/2011 e Quaderno allegato) i metodi diversi dall'aggregativo compensatore non si prestano in maniera semplice all'individuazione delle offerte potenzialmente anomale. Questi metodi, non essendo basati sull'attribuzione di punteggi per gli elementi di valutazione, pongono il problema della verifica dell'offerta anomala in relazione alla richiamata previsione dell'articolo 86, comma 2.

Per contro, l'utilizzo di metodi più complessi rispetto all'aggregativo compensatore, come il metodo Electre, consente di superare alcuni gravi limiti che il primo presenta nella sua applicazione pratica. Ad esempio

La Determinazione
n. 7/2011 e il
Quaderno allegato

Capitolo VIII

l'inconveniente legato all'attribuzione di punteggi per l'elemento prezzo con scarti elevati in presenza di lievi differenze tra le offerte economiche in determinati intervalli di ribassi massimi (al di sotto del 10%), nonché l'inconveniente legato alla presentazione di offerte da parte di talune imprese per influenzare i parametri di gara (media, scarto dalla media, ecc.).

Per incentivare il ricorso a metodi diversi dall'aggregativo compensatore, ovviando alle incongruenze che deriverebbero dall'applicazione del comma 2 dell'art. 86, è opportuno quindi che le stazioni appaltanti valorizzino il disposto di cui all'art. 86, comma 3 del Codice, (secondo cui è possibile valutare la congruità di ogni offerta che appaia anormalmente bassa in base ad elementi specifici) tramite espressa previsione nel bando di gara.

Una ulteriore problematica è quella dell'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 in questi casi può risultare falsata.

8.7.2 Modalità di verifica dell'anomalia

Con riferimento alle modalità di verifica dell'anomalia dell'offerente la disciplina del Codice distingue tra obbligo di procedere alla verifica nei casi di anomalia individuati dalla legge (art. 86, commi 1 e 2) e facoltà riservata alla stazione appaltante di ipotizzare autonomamente, in base ad elementi specifici, casi di anomalia diversi da quelli prestabiliti (art. 86, comma 3). Ciò in linea con la giurisprudenza comunitaria secondo cui il sistema

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

legislativo italiano - che ancora l'attivazione del procedimento di verifica di anomalia ad un calcolo matematico automatico, imponendo alle stazioni appaltanti di sottoporre a verifica tutte le offerte che eguagliano o superano la soglia di anomalia - è legittimo solo a condizione che sia fatto salvo il potere delle stazioni appaltanti di sottoporre a verifica anche offerte che, pur collocandosi al di sotto della soglia di anomalia, appaiano ciò non di meno sospette.

Determinata la "soglia di anomalia", come sopra illustrato, per gli appalti per i quali non è prevista o non sussistano i presupposti per l'esclusione automatica, il procedimento è delineato dagli artt. 87 e 88 del Codice e dagli artt. 121 e 284 del Regolamento.

Più in dettaglio, gli articoli 88 del Codice e 121 del Regolamento (a cui l'art. 284 rimanda) delineano un *sub*-procedimento di verifica delle offerte anomale di cui viene disciplinata anche la fase istruttoria, prevedendo le modalità di richiesta di giustificazioni, i termini concessi al concorrente, le modalità di svolgimento in contraddittorio.

Il sub-procedimento di verifica delle offerte anomale

Sono previsti in particolare:

- la richiesta di giustificazioni per iscritto;
- la facoltà (non l'obbligo) del concorrente di specificare le componenti dell'offerta da giustificare;
- la possibilità per la stazione appaltante di obbligare a giustificare tutte le voci;
- il termine di presentazione delle giustificazioni (non meno di 15 giorni);
- la possibilità che venga costituita una commissione *ad hoc* per l'esame delle giustificazioni, salva l'avvenuta costituzione della commissione giudicatrice nel caso di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la possibilità di richiedere ulteriori chiarimenti, assegnando un termine non inferiore a 5 giorni (la stazione appaltante, ove lo ritenga opportuno, per esaminare le giustificazioni prodotte, e non le ritenga sufficienti ad escludere l'incongruità dell'offerta, può richiedere per iscritto all'offerente le precisazioni ritenute

Capitolo VIII

pertinenti);

- in caso di permanenza della valutazione di anomalia, l'obbligo di convocazione per audizione almeno tre giorni prima.

All'esito del procedimento di verifica la stazione appaltante dichiara l'eventuale esclusione di ciascuna offerta che, in base all'esame degli elementi forniti, risulta, nel suo complesso, inaffidabile, e procede, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 12 del Codice, all'aggiudicazione definitiva in favore della migliore offerta non anomala.

Il D.Lgs. n. 152/2008 ha modificato il comma 7 dell'articolo 88 del Codice, disponendo che solo all'esito del procedimento di verifica delle offerte di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, la stazione appaltante dichiara le eventuali esclusioni e pronuncia l'aggiudicazione in favore della migliore offerta non anomala, mentre con la previgente formulazione l'esclusione veniva dichiarata ogni qual volta la singola offerta fosse risultata non affidabile.

Qualora, quindi, la verifica di congruità debba essere effettuata nei riguardi di più offerte, è possibile, al fine di ridurre i tempi per la individuazione dell'aggiudicatario definitivo, che le singole fasi istruttorie siano svolte in contemporanea, prendendo avvio a partire dalla migliore offerta e proseguendo, con l'apertura dei *sub*-procedimenti delle altre offerte, non oltre la quinta, anche se non ancora concluse le operazioni precedenti, seguendo l'ordine progressivo dei ribassi offerti.

Ad ogni concorrente deve essere garantito, in ogni caso, il rispetto delle fasi e della tempistica prevista dall'articolo 88 del Codice fino alla convocazione finale propedeutica all'esclusione.

Per accertare la congruità delle offerte di un lavoro, di un servizio o di una fornitura occorre, quindi, conoscere:

- a) *l'esatta quantità delle singole prestazioni che costituiscono la commessa;*
- b) *i prezzi unitari offerti per la esecuzione delle singole prestazioni;*
- c) *le giustificazioni che dimostrino la correttezza e congruità dei prezzi unitari offerti.*

Correttezza e
congruità dei
prezzi offerti

In relazione ai punti a) e b) sopra indicati, è compito della stazione appaltante specificare nei bandi o nei documenti di gara le indicazioni

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

relative.

In particolare, per gli appalti di lavori pubblici, è possibile valorizzare gli elenchi unitari dei prezzi, richiesti, in caso di aggiudicazione al massimo ribasso, dagli artt. 118 e 119 del Regolamento.

Con riferimento al punto c) di cui sopra è l'art. 87 che individua, a titolo esemplificativo, le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo o relative agli elementi di valutazione dell'offerta, che la stazione appaltante richiede all'offerente⁵. Il Codice ha confermato quanto rilevato dalla giurisprudenza e cioè che si tratta di una elencazione non tassativa, ma meramente esemplificativa e non limitativa della scelta della stazione appaltante di poter estendere la richiesta di chiarimenti ad altri elementi costitutivi dell'offerta.

Tuttavia, la verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, ma quella di accertare se l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile o inattendibile e, dunque, se dia o meno serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto⁶.

Inoltre, non sono ammesse giustificazioni sui trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge, nonché sugli oneri di sicurezza, in conformità all'articolo 131 del Codice e a quanto disposto in termini di sicurezza dal D.Lgs. n. 81/2008.

Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto, infatti, dei costi relativi alla sicurezza e ai trattamenti salariali minimi inderogabili, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, servizi e forniture.

Il giudizio di anomalia non può essere effettuato confrontando le

⁵ Le giustificazioni possono riguardare, a titolo esemplificativo (art. 87, comma 2, del codice):

- a) l'economia del procedimento di costruzione, del processo di fabbricazione, del metodo di prestazione del servizio;
- b) le soluzioni tecniche adottate;
- c) le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per eseguire i lavori, per fornire i prodotti, o per prestare i servizi;
- d) l'originalità del progetto, dei lavori, delle forniture, dei servizi offerti;
- f) l'eventualità che l'offerente ottenga un aiuto di Stato.

⁶ Di conseguenza, ad esempio, ai fini della verifica di congruità dell'offerta, le imprese concorrenti ben possono produrre quali elementi giustificativi anche le voci di ricavo generate dai cosiddetti servizi aggiuntivi, ove questi ultimi si atleggino quali elementi intrinseci alla prestazione principale oggetto di offerta.

Capitolo VIII

giustificazioni di più offerte, ma svolgendo la fase di verifica di ogni offerta autonomamente sulla base dei documenti di giustificazione presentati dai concorrenti in relazione ai prezzi offerti per le singole prestazioni costituenti l'offerta. Ciò perché la valutazione dipende dalle capacità imprenditoriali di ciascun offerente. Infatti, non è inibito all'offerente di supportare l'economicità dell'offerta sulla base di altre iniziative imprenditoriali purché strettamente correlate all'appalto, in quanto connesse funzionalmente all'esecuzione della prestazione oggetto dello stesso.

Nella procedura di verifica di anomalia è ammissibile la modifica delle giustificazioni relative alle varie componenti del prezzo dell'offerta, ferma restando la immodificabilità dell'offerta stessa nel suo complessivo importo economico⁷.

Nelle gare d'appalto, la possibilità di dimostrare la congruità dell'offerta con la rinuncia a parte dell'utile è consentita, pur escludendosi che un'impresa possa proporre un'offerta economica sguarnita da qualsiasi previsione di utile. Non è possibile fissare una quota di utile rigida al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi per definizione incongrua, assumendo invece rilievo la circostanza che l'offerta si appalesi seria, e cioè non animata dall'intenzione di trarre lucro dal futuro inadempimento delle obbligazioni contrattuali. Solo un utile pari a zero si considera ingiustificabile.

Il procedimento di verifica, messo in atto dalle stazioni appaltanti al fine di condurre la propria attività in modo efficace ed efficiente, dovrà attenersi a determinate considerazioni.

Nella valutazione della congruità dell'offerta, si deve tenere presente che l'importo a base di gara va scomposto in tre parti:

1. una parte pari al costo del lavoro delle figure professionali coinvolte (tempo previsto per esecuzione del lavoro moltiplicato per i minimi

La composizione dell'importo a base di gara

⁷ E' opportuno distinguere tra offerta immodificabile - e parametri dimostrativi della affidabilità e remuneratività dell'offerta, che non possono certo dirsi predeterminati e fissati una volta per tutte con la presentazione della stessa, essendo essi influenzati da una molteplicità di elementi per loro natura variabili (condizioni di mercato delle materie prime e dei semilavorati, credito contrattuale, andamento del mercato del lavoro, economie di scala, costi di mano d'opera, legislazione fiscale e previdenziale).

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

salariali);

2. una parte pari al costo della sicurezza, a carico dell'appaltatore;

3. una parte pari al costo dei materiali, dei noli a caldo e a freddo, delle attrezzature e delle spese generali, nonché all'utile dell'impresa.

Per quanto riguarda il punto 1, fermo restando il trattamento salariale minimo che non può essere derogato, si riserva all'appaltatore la possibilità di dimostrare che la prestazione può essere effettuata con mezzi innovativi che comportino un impiego di manodopera minore rispetto a quella preventivata dalla stazione appaltante. In alternativa, l'appaltatore potrebbe dimostrare di avvalersi di personale altamente specializzato in grado di eseguire la prestazione con un numero minore di addetti. Tale dimostrazione potrebbe essere effettuata dall'appaltatore con la presentazione di documenti relativi a precedenti prestazioni simili a conferma di quanto dichiarato, e sulla base di altre prestazioni effettuate che provino che l'attività oggetto dello specifico appalto può essere eseguita con un impiego minimo di addetti.

Relativamente al punto 2, si richiama la Determinazione dell'Autorità n. 3 del 2008 che ha chiarito che i costi di cui trattasi dipendono dall'organizzazione propria dell'appaltatore e che questo deve fornire giustificazioni in merito all'utilizzo di idonei dispositivi e procedure a norma.

In merito al punto 3, le giustificazioni possono riguardare particolari e favorevoli condizioni di mercato. Ad esempio possono essere prodotti, a dimostrazione, contratti in corso, stipulati dall'impresa con ditte fornitrici, dai quali si evince la convenienza dei prezzi effettivamente praticati.

Inoltre e solo quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, bisogna tenere in considerazione che il limite dell'anomalia, così come indicato dalla norma (art. 86 comma 1 del Codice), è l'esito di un calcolo puramente matematico che in sé non è in grado di dare evidenza a fenomeni di mercato che possono incidere sul confronto delle offerte. Ad esempio, se si hanno 10 offerte comprese nell'intervallo tra l'11 e il 12 % il metodo fornirà un limite di anomalia compreso nel medesimo intervallo, denotando così la sua incapacità a rilevare l'offerta effettivamente anomala.

Capitolo VIII

Infatti, in presenza di scarti minimi, o le offerte sono da considerare tutte anomale o non lo è nessuna.

Ciò detto, bisogna ricercare un criterio obiettivo del calcolo del limite di anomalia che tenga conto dell'andamento del mercato dei contratti pubblici e che individui le offerte anomale soltanto in presenza di eccessiva variabilità dei ribassi offerti in sede di gara.

Tale criterio deve tenere conto della variabilità delle offerte stesse attraverso lo scarto quadratico medio che assieme al valore medio delle offerte caratterizzano (nella distribuzione Gaussiana) la distribuzione di probabilità delle offerte della specifica gara. Una variabilità modesta significa che le offerte sono confrontabili e che quindi non esistono offerte che possono considerarsi anomale.

Un parametro che può soddisfare tali esigenze, spesso utilizzato nei processi di analisi sperimentale dei fenomeni, è il cosiddetto coefficiente di variazione (CV), come evidenziato nella Relazione del 2005. Tale coefficiente è dato dal rapporto tra lo scarto quadratico medio corretto e il valore medio.

Occorre, pertanto, valutare il coefficiente di variazione della specifica gara e confrontarlo con un valore di riferimento (ad esempio al di sotto del 10 o 15 % le offerte potrebbero considerarsi tutte congruenti). Solo se il CV della specifica gara supera il valore di riferimento si dovrebbe procedere alla valutazione delle offerte anomale.

Le imprese operano in un contesto molto più ampio della singola gara e il prezzo offerto sicuramente risente, in un mercato aperto e competitivo, dell'andamento generale, al livello nazionale, del costo della manodopera, dei prezzi dei materiali, del costo dell'energia ecc... Peraltro, in alcuni casi, il costo dei prodotti è condizionato dal prezzo internazionale dei prodotti stessi.

A tal proposito si deve tenere presente la Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 31.7.2008 dell'Autorità a seguito dell'aumento eccezionale dei prezzi, così come rilevato dal Ministero delle Infrastrutture, di acciaio, bitume e rame, che ha causato l'aumento del prezzo di altri materiali e, conseguentemente, delle lavorazioni. Tale circostanza ha richiesto una

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

revisione di tutti i prezzi dei singoli materiali, così come previsto dai commi 4, 5, 6 e 7 dell'art. 133 del Codice che, in deroga al principio generalizzato del divieto di revisione prezzi, dispone l'adeguamento di quello dei singoli materiali da costruzione previsti nel contratto di appalto, qualora, per effetto di circostanze eccezionali, i prezzi di questi materiali subiscano variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto ai prezzi rilevati dal Ministero delle Infrastrutture nell'anno di presentazione dell'offerta da parte dell'impresa. La norma in questione è stata introdotta dal Legislatore in relazione all'aumento considerevole, nel 2004, del prezzo dell'acciaio e del rame, a fronte di un indice di inflazione contenuto (sotto il 2%). Fino a quella data gli aumenti dei prezzi delle materie prime e dei materiali si erano verificati in modo pressoché uniforme.

Con riferimento alla verifica degli elementi dell'offerta costituiti dalla quantità delle singole prestazioni (punto a) e dai prezzi unitari delle singole prestazioni (punto b), al fine di semplificare le operazioni di verifica da parte della stazione appaltante, devono essere valorizzati gli elenchi di prezzi unitari, nel caso di lavori, prodotti in gara (art. 118 e 119 D.P.R. n. 207/2010) per un accertamento puntuale del superamento della soglia di anomalia per prezzo della singola lavorazione.

In tal modo, è possibile calcolare il limite della soglia di anomalia per singola lavorazione e procedere, pertanto, all'eventuale richiesta di giustificazioni, non per tutte le lavorazioni, ma solo per quelle indicate dall'impresa che dovessero essere inferiori alla soglia individuata. Ciò tenendo presente che con riferimento al valore assoluto dei prezzi, il limite di anomalia è un valore inferiore e non superiore, come nel caso dei ribassi. Tale procedimento ha il duplice vantaggio da un lato, di consentire una semplificazione dell'istruttoria relativa alle giustificazioni e, dunque, del procedimento, perché ci si concentra solo su una parte dei prezzi indicati e non su tutti e, dall'altro lato, di rendere più efficace il meccanismo di verifica stesso.

All'esito del procedimento e delle verifiche sopra descritte, nel caso in cui la migliore offerta non sia risultata congrua, si procede con la seconda

Capitolo VIII

migliore offerta. Il procedimento si conclude quando viene individuata la migliore offerta non anomala o se la verifica è stata effettuata per tutte le offerte collocatesi al di sopra del limite dell'anomalia.

Si procede, quindi, ad aggiudicare l'appalto al concorrente la cui offerta di ribasso sia stata ritenuta anomala, a seguito della valutazione delle giustificazioni addotte.

Per quanto attiene alla motivazione del giudizio di anomalia, nel caso di giudizio negativo, la stessa deve essere necessariamente rigorosa e puntuale al fine di consentire al concorrente la cui offerta è dichiarata anomala di avere consapevolezza delle motivazioni poste a base della valutazione di anomalia ed, eventualmente, per poter efficacemente chiedere di sindacare in sede giurisdizionale il provvedimento a lui avverso. Nel caso di giudizio positivo, la motivazione può essere più sintetica, potendo essere costruita *per relationem* alle giustificazioni fornite dal concorrente, se congrue ed articolate e se, ad esempio, il ribasso non sia eclatante o manifestamente fuori mercato (offerta non seria).

8.8 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture a cinque anni dalla data di entrata in vigore della normativa

In occasione della Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 29 gennaio 2007 l'Autorità aveva analizzato le criticità nell'applicazione delle misure di sicurezza negli appalti di lavori pubblici. I dati elaborati dimostravano, tra l'altro, che in oltre il 90% degli appalti erano previsti gli oneri per la redazione del piano di sicurezza e coordinamento e tuttavia, sebbene previsti 'oneri per la sicurezza', la qualità dei piani di sicurezza e coordinamento era scadente in quanto, ad una più approfondita analisi, questi si rivelavano inadeguati ad eliminare le criticità nei luoghi di esecuzione dei lavori.

Come è noto, con Legge 3 agosto 2007 n.123, recante "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia" è stato introdotto l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di redigere, tra i documenti a corredo dell'appalto, un documento unico di valutazione dei rischi da interferenze

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

(DUVRI). Successivamente, ed in attuazione dell'art. 1 della richiamata legge, il 15 maggio 2008 è entrato in vigore il D.Lgs. n. 81, Nuovo Testo Unico per la Sicurezza che rappresenta l'attuale riferimento normativo per la sicurezza sui luoghi di lavoro e sostituisce le precedenti disposizioni in materia di prevenzione, tra le quali il D.Lgs. n. 626/94 ed il D.Lgs. n. 494/96. Il Testo Unico per la Sicurezza modifica in maniera sostanziale quanto anteriormente previsto dalla normativa sulla sicurezza, estendendo, tra l'altro, le disposizioni ai contratti di forniture e servizi. Dal delineato quadro normativo emerge che i costi relativi alla sicurezza - sia nel comparto lavori che in quello dei servizi e delle forniture - in primo luogo, devono essere indicati nei bandi e nelle offerte; in secondo luogo, devono essere valutati ai fini della determinazione dell'adeguatezza del valore economico rispetto al costo del lavoro e della sicurezza; in terzo luogo, devono essere assoggettati a controllo da parte delle stazioni appaltanti, in quanto il costo deve risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura. A fronte di queste previsioni sono sorte alcune difficoltà operative per le Stazioni Appaltanti, ed in particolare con riferimento al settore dei servizi e delle forniture, in ragione del fatto che prima dell'entrata in vigore della Legge n. 123/2007 non esisteva una normativa di riferimento analoga a quella prevista per gli appalti di lavori (D.Lgs. n.494/96 e D.P.R. n.222/2003) che fornisse indicazioni specifiche sia sulle modalità di redazione del documento unico di valutazione dei rischi da interferenze sia sulle modalità di valutazione dei relativi costi. In particolare, le maggiori criticità sono emerse in relazione a due aspetti che occorreva chiarire riguardavano in particolare: l'esistenza di "interferenze" ed il conseguente obbligo di redazione del documento unico di valutazione dei rischi da interferenze; i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso. L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008, tuttavia, non ha contribuito a chiarire questi aspetti, mentre è opportuno ricordare che l'Autorità, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della Legge n. 123/2007 e l'emanazione del D.Lgs. n. 81/2008, ha fornito alcune indicazioni di indirizzo con la Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008 al cui contenuto nel dettaglio si rinvia.

Capitolo VIII

A più di cinque anni dall'entrata in vigore di tale normativa anche per gli appalti di servizi e forniture, pertanto, ed anche alla luce dei chiarimenti forniti dall'Autorità, appare utile effettuare un'analisi sul livello di applicazione delle disposizioni in essa contenute.

La tabella che segue mostra, per gli appalti di servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, le percentuali riferite agli appalti nei quali sono previsti oneri per l'attuazione del documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI), suddivise per anno, a partire dal 2008⁸ e fino al 2012.

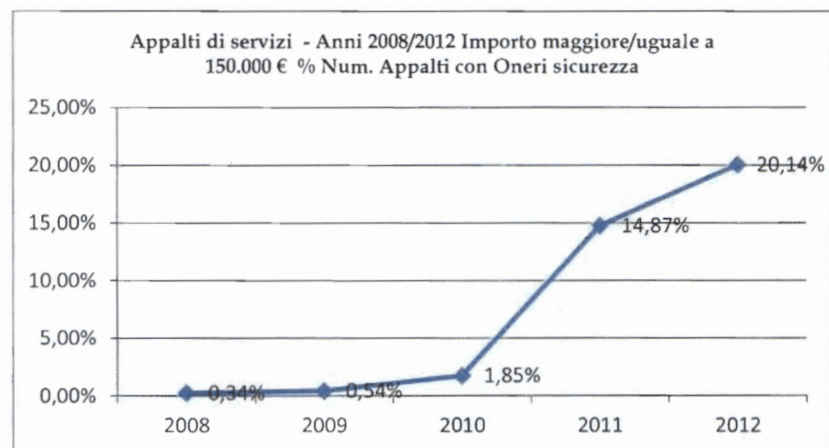
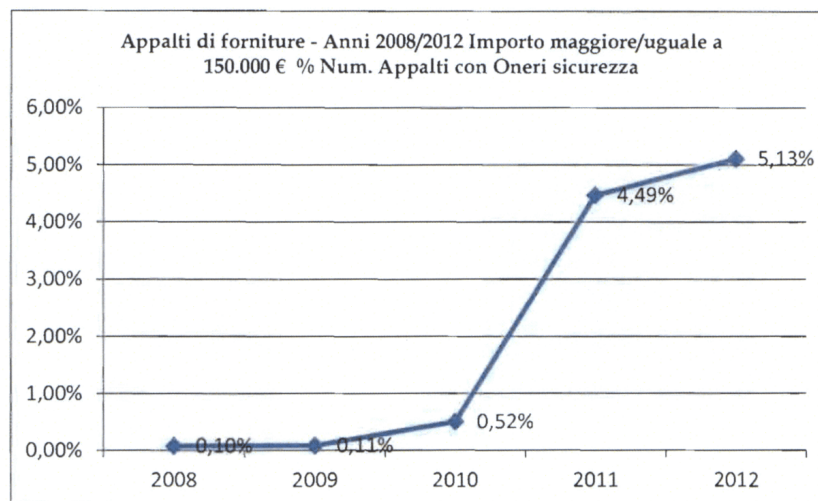
Tabella 1 - Appalti di servizi e forniture - Anni 2008/2012 Importo maggiore/uguale a 150.000 €

Anno	Tipo	Numero Appalti Totali	Numero Appalti con Oneri della sicurezza	% Num. Appalti con Oneri sicurezza
2008	F*	14.347	14	0,10%
2008	S*	17.169	59	0,34%
2009	F	17.798	19	0,11%
2009	S	18.059	98	0,54%
2010	F	19.880	104	0,52%
2010	S	21.417	396	1,85%
2011	F	23.058	1.036	4,49%
2011	S	29.380	4.369	14,87%
2012	F	19.312	991	5,13%
2012	S	21.505	4.332	20,14%

F*= Forniture, S*=Servizi

Dalla Tabella 1 sopra riportata e dai relativi grafici 1 e 2 che forniscono il dettaglio per tipologia di contratto (servizio/fornitura) si evince che nell'arco temporale considerato si registra un sostanziale incremento del numero di appalti per i quali sono previsti in sede di bando gli oneri per l'attuazione del DUVRI.

⁸ L'anno di avvio dell'indagine coincide con il primo anno di esercizio del sistema di rilevazione telematica dei dati relativi ad appalti e forniture.

*Le indagini conoscitive e gli studi di settore***Grafico 1 - Dettaglio Tabella 1 - Servizi****Grafico 2 - Dettaglio Tabella 1 - Forniture**

Tale incremento risulta più marcato per quanto riguarda i contratti di servizi per i quali si è passati dallo 0,34% di incidenza, degli appalti con oneri di sicurezza sul totale degli appalti di servizi banditi nel 2008, al 20,14% del 2012 (grafico 1). Per contro, nei contratti di fornitura tale incremento risulta significativo ma di entità decisamente più contenuta, infatti si registra un'oscillazione dallo 0,1% di incidenza per l'anno 2008 al

Capitolo VIII

5,13% per l'anno 2012 (grafico 2). Il dato può spiegarsi considerando che nei contratti di fornitura i rischi di interferenze - e quindi la relativa previsione di oneri per la sicurezza - sono inferiori rispetto agli appalti di servizi, poiché in generale la fornitura si estingue con la consegna e le interferenze, pertanto, si riducono al minimo. Tuttavia, le considerazioni di cui sopra devono tener conto del fatto che l'incremento afferisce, comunque, sia per servizi che per forniture, ad una percentuale minima del totale dei bandi pubblicati nel periodo di riferimento. Complessivamente, nel periodo di tempo considerato (2008 - 2012), solo il 2,3% del totale dei bandi per l'affidamento di contratti di forniture prevede oneri di sicurezza e la percentuale rimane comunque al di sotto del 10% anche per i contratti di servizi (8,61%). Pertanto, nelle tipologie contrattuali in questione, nel periodo di riferimento considerato (2008-2012), oltre il 90% dei bandi non ha previsto oneri per la sicurezza. Approfondendo ulteriormente l'analisi, con specifico riferimento all'anno 2012, si può valutare, nel contesto dei soli appalti che prevedono oneri di sicurezza, l'incidenza di tali oneri rispetto alla complessiva base d'asta ed alla relativa classe di importo. Le Tabelle 2 e 3 che seguono mostrano, pertanto, in relazione alla tipologia contrattuale (servizi Tabella 2; forniture Tabella 3) ed alla fascia di importo, comunque superiore a 150.000 euro, l'incidenza percentuale degli oneri di sicurezza rispetto all'importo a base d'asta.

Tabella 2 - Incidenza % Oneri della sicurezza per Fascia d'importo - Appalti 2012 Servizi

Anno	Classe d'importo	Contratto	Importo Base d'asta	Importo sicurezza	Incidenza O.S.
2012	>= 150.000 € < 500.000 €	S	603.651.453,18	12.288.534,81	2,04%
2012	>= 500.000 € < 1.000.000 €	S	459.463.283,36	8.009.598,80	1,74%
2012	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	2.046.901.657,05	25.786.182,67	1,26%
2012	>= 5.000.000 € < 10.000.000 €	S	1.216.575.456,31	12.040.688,39	0,99%
2012	>= 10.000.000	S	4.040.258.527,31	24.905.688,69	0,62%
			8.366.850.377,21	83.030.693,35	0,99%

*Le indagini conoscitive e gli studi di settore***Tabella 3 - Incidenza % Oneri della sicurezza per Fascia d'importo - Appalti 2012
Forniture**

Anno	Classe d'importo	Contratto	Importo Base d'asta	Importo sicurezza	Incidenza O.S.
2012	>= 150.000 € < 500.000 €	F	150.357.901,02	2.401.666,61	1,60%
2012	>= 500.000 € < 1.000.000 €	F	116.789.181,52	1.733.985,04	1,48%
2012	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	F	517.450.106,20	3.529.077,16	0,68%
2012	>= 5.000.000 € < 10.000.000 €	F	123.128.403,19	893.902,22	0,73%
2012	>= 10.000.000	F	309.767.100,06	892.394,90	0,29%
			1.217.492.691,99	9.451.025,93	0,78%

Dalla lettura delle tabelle emerge che l'oscillazione dell'incidenza percentuale dell'importo stanziato per gli oneri della sicurezza rispetto all'importo a base d'asta, per ciascuna classe, è maggiore nei contratti di servizi rispetto alle forniture e varia da 0,62% allo 2,04% circa, in relazione alle diverse classi di importo. Va segnalato che, mentre negli appalti di lavori pubblici detta percentuale, indipendentemente dalla criticità in termini di sicurezza presentata dall'appalto, sembrava attestarsi costantemente al 3%, negli appalti di servizi e di forniture le tabelle sopra riportate mostrano che l'incidenza varia al variare della classe di importo e, segnatamente, che decresce all'aumentare dell'importo del contratto. Tale evidenza mostra che gli oneri di sicurezza, nei settori di riferimento, non sono direttamente proporzionali all'importo del contratto, ma inversamente. La circostanza appare logica ove si consideri che tali oneri vengono dedotti dalla redazione del DUVRI tramite un calcolo specifico che non si pone in relazione lineare con i costi complessivi del contratto, ma considera aspetti diversi che sono presenti in relazione alla tipologia dell'appalto ed indipendentemente dall'importo dello stesso. Appare quindi che, in presenza di certe condizioni, gli oneri per la sicurezza si comportino come un costo fisso.

A fronte del quadro complessivo sopra delineato, tuttavia, analizzando più nel dettaglio fattispecie particolari di servizi e di stazioni appaltanti, i dati mostrano delle significative incongruenze nella condotta delle stazioni

Capitolo VIII

appaltanti relativamente alla quantificazione dell'importo per l'attuazione dei piani di sicurezza. Ad esempio, nel settore sanitario, analizzando la condotta delle ASL con riferimento specifico agli appalti per servizi di pulizia si registrano degli scostamenti significativi in termini di incidenza percentuale degli oneri della sicurezza, pur con riferimento ad appalti della medesima classe di importo, come mostra la Tabella 4 che segue, nelle parti evidenziate in giallo.

Tabella 3 - Bandi 2012 - Aziende del servizio sanitario nazionale - Servizi di pulizia

Anno	Cig	Classe d'importo	Contratto	importo base d'asta	Importo Attuazione Sicurezza	Incidenza Oneri di Sicurezza	Tipo Stazioni Appaltanti
2012	4754251409	>= 150.000 € < 500.000 €	S	167.962,00	542	0,32%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	39497225B3	>= 150.000 € < 500.000 €	S	165.000,00	1.000,00	0,61%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	3944300B51	>= 150.000 € < 500.000 €	S	183.000,00	3.000,00	1,64%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4.63E+16	>= 150.000 € < 500.000 €	S	199.200,00	3.800,00	1,91%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4597917124	>= 150.000 € < 500.000 €	S	190.000,00	2.690,00	1,42%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4480168F93	>= 150.000 € < 500.000 €	S	182.000,00	8.400,00	4,62%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	452746457B	>= 150.000 € < 500.000 €	S	182.100,00	2.100,00	1,15%	Aziende del servizio sanitario nazionale

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

2012	4316843389	>= 150.000 € < 500.000 €	S	165.000,00	1.000,00	0,61%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	3857250F61	>= 500.000 € < 1.000.000 €	S	716.482,15	500	0,07%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	426735089D	>= 500.000 € < 1.000.000 €	S	792.000,00	800	0,10%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4432666FAF	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	1.200.000,00	7.000,00	0,58%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	42673329C2	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	1.296.000,00	2.700,00	0,21%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4,31E+68	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	1.719.557,16	1.000,00	0,06%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4338387634	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	1.920.000,00	57.600,00	3,00%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	476575054F	>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	S	1.800.000,00	13.500,00	0,75%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	46454656FC	>= 5.000.000 € < 10.000.000 €	S	9.665.000,00	48.325,00	0,50%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	403036171B	>= 5.000.000 € < 10.000.000 €	S	6.750.000,00	30.000,00	0,44%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	46804204C4	>= 5.000.000 € < 10.000.000 €	S	9.500.000,00	5.750,00	0,06%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	2873136AD2	>= 10.000.000	S	48.197.435,00	180.396,00	0,37%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4317833482	>= 10.000.000	S	66.307.115,40	353.623,80	0,53%	Aziende del servizio sanitario nazionale

Capitolo VIII

2012	4449995C08	>= 10.000.000	S	31.777.020,00	317.763,00	1,00%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	46453464C9	>= 10.000.000	S	24.495.000,00	76.564,80	0,31%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4294701361	>= 10.000.000	S	14.171.505,68	20.000,00	0,14%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	464536761D	>= 10.000.000	S	14.655.000,00	73.275,00	0,50%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4067112EFB	>= 10.000.000	S	31.700.000,00	260.000,00	0,82%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4706990B04	>= 10.000.000	S	37.792.513,50	67.972,69	0,18%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4747757504	>= 10.000.000	S	28.334.192,37	39.460,00	0,14%	Aziende del servizio sanitario nazionale
2012	4407594D9E	>= 10.000.000	S	39.112.432,00	25.000,00	0,06%	Aziende del servizio sanitario nazionale

Da quanto sopra, sembra ricavarsi che non c'è stata, da parte delle stazioni appaltanti, un'approfondita analisi dei rischi e della loro quantificazione nel documento unico di valutazione dei rischi da interferenza. Ad esempio, con riferimento alla classe di importo 150.000/500.000 euro, si registrano incidenze percentuali che oscillano dallo 0,32% al 4,62%. In particolare, si rinviene, nel contesto della stessa classe di importo, come stazioni appaltanti diverse, a fronte dello stesso servizio, abbiano quantificato in maniera significativamente diversa l'importo per oneri di sicurezza. Infatti, il rigo 1 della Tabella 4 mostra, per un appalto di importo a base d'asta di 167.962 euro, uno stanziamento di 542 euro per oneri di sicurezza, mentre il rigo 6 mostra, per un appalto di importo a base d'asta di poco superiore, ossia di 182.000 euro, uno stanziamento di 8.400 euro, pari cioè a circa 16

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

volte l'importo stanziato per l'appalto di cui al rigo 1. Analoghe evidenze si manifestano anche in altre classi di importo. Ad esempio nella classe 1.000.000/5.000.000 si registrano oscillazioni nell'incidenza percentuale degli oneri della sicurezza sull'importo a base d'asta che vanno dallo 0,06% (rigo 13, base d'asta 1.719.557 euro, importo oneri 1.000 euro) al 3% (rigo 14, base d'asta 1.920.000 euro, importo oneri 57.600 euro ben 57 volte superiore allo stanziamento previsto dalla stazione appaltante individuata al rigo 14). Dall'analisi dei dati presenti in BDNCP emerge, pertanto, a livello generale, un progressivo incremento, dal 2008 al 2012, del numero dei bandi per l'affidamento di servizi e forniture, nei quali sono previsti oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, in coerenza con le finalità del legislatore. Va segnalato, tuttavia, che pur a fronte del rilevato incremento, la percentuale dei bandi che prevedono oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza è minima rispetto al totale complessivo dei bandi. Si ricorda, al riguardo, che nell'arco temporale considerato (2008 -2012) solo il 2,3% del totale dei bandi per l'affidamento di contratti di forniture ha previsto oneri di sicurezza e la percentuale rimane comunque al di sotto del 10% anche per i contratti di servizi (8,61%). Pertanto, nei settori considerati, oltre il 90% dei bandi non ha previsto oneri per la sicurezza. Sempre a livello generale, i dati analizzati mettono in evidenza come, nei contratti di servizi e forniture, all'aumentare della classe di importo del contratto diminuisce tendenzialmente l'incidenza degli oneri di sicurezza sulla base d'asta. In particolare, il fenomeno appare più marcato nei contratti di servizi rispetto ai contratti di forniture, presumibilmente in ragione della diversa tipologia della prestazione. Tale evidenza mostra, inoltre, che gli oneri di sicurezza, nelle tipologie contrattuali considerate, non sono direttamente proporzionali all'importo del contratto, ma sembrano piuttosto comportarsi un costo fisso. Ad un livello più di dettaglio, con riferimento specifico ai contratti di servizi, l'analisi mostra, inoltre, delle significative incongruenze nella condotta delle stazioni appaltanti relativamente alla quantificazione dell'importo per l'attuazione dei piani di sicurezza. Il fenomeno è stato analizzato con particolare riferimento ai servizi di pulizia in ambito sanitario.

*Capitolo VIII***8.9. Gli affidamenti in regime di emergenza. Il mutato quadro normativo**

Il ricorso ad ordinanze emergenziali, emanate ai sensi dell'art. 5 della Legge n.225/92 nel caso di calamità naturali, catastrofi e altri eventi da fronteggiare con mezzi o poteri straordinari, ovvero ai sensi dell'art. 5, comma 5 bis, del D.L. n. 343/2001 (convertito con Legge n. 401/2001) in caso di dichiarazione di grandi eventi, è stato oggetto di attività di indagine sistematica da parte dell'Autorità, avviata nel 2009 con riferimento ad un arco temporale decorrente dal 2001. Le circostanze che hanno reso opportuno prestare particolare attenzione al settore risiedono, da un lato, nella possibilità, prevista dalla Legge n. 225/92, che le ordinanze vengano emanate in deroga 'ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico', dall'altro nella incidenza economica del fenomeno che annualmente tende a superare anche il miliardo di euro. In altri termini, la combinazione dei due fattori appena indicati (deroga alle disposizioni di legge e notevole rilevanza economica) si presentava come potenzialmente idonea a determinare la sottrazione di una fetta di mercato non irrilevante alla disciplina ordinaria in materia di appalti pubblici, ed anche alle ordinarie forme di controllo della spesa. Basti ricordare, a questo riguardo, che il potere derogatorio riconosciuto alle ordinanze descritte dalle disposizioni richiamate si è tradotto frequentemente in passato nella realizzazione di interventi sottratti, in buona parte o del tutto, sia alla disciplina del Codice dei Contratti Pubblici, sia al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti⁹.

Gli interventi
dell'Autorità e
della Magistratura

A fronte di tale contesto si sono susseguiti nel tempo interventi sia dell'Autorità sia della Magistratura, civile, contabile ed amministrativa, tendenti a fissare i confini dell'esercizio del potere emergenziale per

⁹ L'art. 14 del D.L. n. 90/2008, convertito con Legge n. 123 del 14 luglio 2008, prevede quanto segue: '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'

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

evitare il verificarsi di situazioni di abuso. L'attenzione si è concentrata, prevalentemente nella definizione dei presupposti per l'adozione delle ordinanze¹⁰ e dei limiti sia del potere ordinatorio¹¹ sia del potere di deroga alla normativa primaria¹². Particolarmente critica veniva considerata, inoltre, l'estensione della competenza della Protezione Civile ai grandi eventi, specialmente in quanto ugualmente accompagnata da potere di deroga della normativa. Anche in quest'ambito, pertanto, si era tentato di tracciare dei confini¹³.

Il quadro sopra descritto, tuttavia, è sensibilmente mutato per effetto di importanti interventi normativi nel 2011 e nel 2012. Il primo radicale intervento è stato rappresentato dal D.L. n. 225/2010 (c.d. Milleproroghe), convertito con Legge n. 10/2011 e la cui attenzione è stata prevalentemente rivolta a definire e limitare il potere di spesa connesso agli interventi emergenziali. Le modifiche così apportate, tuttavia, anche a seguito di alcuni dubbi di legittimità costituzionale sollevati, sono state riscritte nell'ottica di una più radicale riforma della Protezione Civile, ad opera del D.L. n. 52/2012, convertito con Legge n. 100/2012.

La riforma ha modificato gli articoli 2 e 5 della legge, ed altresì rielaborato il contenuto dell'art. 1, attraverso la sua formale abrogazione e

Gli interventi
normativi nel 2011
e nel 2012

¹⁰ In particolare, questi sono stati 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 (in questi termini 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)

¹¹ Il riferimento, in questo caso, è in primo luogo ai *principi generali dell'ordinamento* ed all'obbligo di *motivazione*, direttamente richiamati art. 5 Legge n.225/92. La giurisprudenza ha poi introdotto il riferimento alla *ragionevolezza e proporzionalità* tra il provvedimento e la realtà circostante (in questi termini Corte Costituzionale Sentenza n. 127/1995; Cassazione Civile, Sez. Unite, Sentenza n.4813/2006; Consiglio di Stato, Sentenza n.1270/2006).

¹² 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).

¹³ 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 (Corte dei Conti Deliberazione n.5/2010).

Capitolo VIII

l'introduzione di un art. 1 bis che, nel mantenere in prevalenza il contenuto dell'originario art. 1, sostituisce, in materia di promozione e coordinamento delle attività, il riferimento al Ministro della Protezione Civile con quello ad un Ministro con portafoglio o al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio.

Le nuove disposizioni sono state dettate nell'ottica di una riconduzione della Protezione Civile al nucleo originario di competenze, con la finalità prevalente di rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. In questo contesto si colloca anche l'abrogazione del comma 5 dell'art. 5 bis del D.L. n. 343/2001, ad opera del D.L. n. 1/2012, convertito con Legge n. 27/2012. Viene meno, pertanto, l'estensione delle disposizioni della Legge n. 225/92 alla dichiarazione dei grandi eventi che in passato aveva destato più di una perplessità applicativa, come rilevato dalla giurisprudenza, anche della Corte dei Conti, e dalla stessa Autorità in occasione delle precedenti Relazioni Annuali, secondo quanto sopra indicato.

Nel quadro complessivo della riforma occorre tener conto, inoltre, della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012, recante indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri ed alla predisposizione delle ordinanze di cui all'art. 5 commi 1 e 2 della Legge 225/92. La direttiva, a seguito delle novità introdotte dal D.L. 59/2012, è intervenuta in sostituzione delle precedenti direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 luglio 2010 e del 14 marzo 2011 aventi il medesimo oggetto.

Con riferimento ai profili di controllo contabile vanno segnalate, infine, le modifiche apportate dalla Legge n. 10/2011, all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della Legge n. 20/1994¹⁴, recante Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, dalle quali si ricava l'intenzione del legislatore di sottoporre ad un maggiore controllo, anche preventivo di

¹⁴ 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 commissariati 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.

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

legittimità della Corte dei Conti, le ordinanze in deroga per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Le modifiche normative introdotte dal D.L. n. 52/2009 hanno in molti casi fornito risposta alle criticità rilevate dalla Magistratura e dall'Autorità nel corso degli anni. In particolare, si può segnalare che sono stati rafforzati i limiti al potere di deroga, introducendo, accanto al necessario rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, l'ancoraggio ai criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e specificando quali attività possono essere oggetto dell'intervento emergenziale. È stata soddisfatta, altresì, l'avvertita esigenza di definire per legge un limite temporale al potere emergenziale e viene ridefinito il quadro relativo alla copertura economica. Le novità introdotte dal legislatore, tuttavia, non sono tutte finalizzate a limitare il potere emergenziale. Emergono, infatti, alcune disposizioni di dettaglio che specificano l'esercizio del potere emergenziale sia con riferimento a nuove fattispecie di emergenza, sia con riferimento a fattispecie per le quali l'emergenza nasce non dal carattere improvviso ed imprevedibile dell'evento, ma dalla cronicità del problema, che può essere apprezzata anche in una fase successiva.

Al riguardo si veda l'art. 2 della Legge n. 225/92 nel quale è stata introdotta una nuova lettera c) che estende la tipologia degli interventi di protezione civile alle calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità ed estensione, debbono essere fronteggiate con immediatezza di intervento, mezzi e poteri straordinari da impiegare durate limitati e predefiniti periodi di tempo. Si veda, inoltre, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012 con riferimento agli interventi emergenziali per fronteggiare criticità persistenti e non adeguatamente risolte con i poteri previsti in via ordinaria, come in seguito più diffusamente si dirà.

La definizione del limite temporale per la durata dello stato di emergenza è oggetto delle modifiche all'art. 5 della Legge n. 225/1992 ad opera del D.L. n. 59/2012. In particolare, è stato introdotto uno specifico comma 1 *bis* che prevede che la durata della dichiarazione dello stato di emergenza non possa di regola superare i novanta giorni e che, una volta dichiarato, lo

Capitolo VIII

stato di emergenza possa essere prorogato o rinnovato, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri, per non più di sessanta giorni.

Nel successivo comma 2 *bis*, introdotto sempre in sede di riforma, vengono dettate nuove disposizioni in tema di efficacia che precisano che solo le ordinanze emanate entro il trentesimo giorno dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente efficaci, mentre, successivamente a tale arco temporale, le ordinanze devono essere emanate previo concerto del Ministero dell'Economia e delle Finanze con riferimento ai profili finanziari.

Il legislatore del 2012 ha anche sostanzialmente modificato i commi 2 e 4 dell'art. 5. Oltre a quanto già sopra accennato circa i limiti del potere emergenziale, può in questa sede essere ricordato che, in luogo della precedente disposizione che richiedeva solo l'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è adesso previsto che venga acquisita l'intesa delle regioni territorialmente interessate. Vengono adesso espressamente specificate, inoltre, le modalità di emanazione ed attuazione delle ordinanze, non più a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri ma direttamente a cura del Capo del Dipartimento per la Protezione Civile, il quale, nell'ambito di un potere di ordinanza disciplinato con la delibera dello stato di emergenza emanata dal Consiglio dei Ministri, anche su richiesta del Presidente della regione o delle regioni territorialmente interessate e acquisita la loro intesa, tendenzialmente si avvarrà delle componenti e delle strutture operative del medesimo Servizio. In coerenza con tale previsione, sono state fornite anche nuove indicazioni sul contenuto delle ordinanze, con la precisazione che possono disporre in merito all'organizzazione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata, alla messa in sicurezza degli edifici pubblici e privati e dei beni culturali gravemente danneggiati o che costituiscono minaccia per l'incolumità, ed al ripristino delle infrastrutture e delle reti indispensabili per la continuità delle attività economiche e produttive e per la ripresa delle normali condizioni di vita. Il legislatore, pertanto, sembra aver escluso dalle attività che possono essere oggetto di provvedimenti emergenziali le vere e proprie opere di ricostruzione. Detta previsione va

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

indubbiamente messa in relazione con il disposto del nuovo comma 4 *ter* introdotto nell'art. 5 che prevede tempistica¹⁵ e modalità per il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi oggetto dell'ordinanza.

Il successivo comma 4 *quater* detta disposizioni in materia di gestione della contabilità connessa agli interventi¹⁶. Importante rilevare che, in questo contesto, il legislatore del 2012 nel comma 4 *ter* ha espressamente previsto che, ferma l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con l'ordinanza che favorisce e regola il subentro dell'amministrazione competente possano essere emanate disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento dei lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi. Tale facoltà viene comunque limitata, sia temporalmente (le disposizioni possono avere una durata massima di sei mesi non prorogabile), sia in relazione all'oggetto (le disposizioni derogatorie possono riguardare solo gli interventi connessi all'evento). La circostanza che siano state inserite nella legge chiare disposizioni in ordine alle modalità di azione dei soggetti attuatori, ai limiti entro i quali sono possibili interventi in deroga ed alla contabilità è rilevante. Ed infatti si tratta di indicazioni che prima erano tutte rimesse al contenuto del Decreto Presidenziale o dell'Ordinanza e, in tal senso, molto più discrezionali. Nell'ottica di razionalizzazione, maggiore trasparenza e contenimento della spesa, opportunamente il legislatore ha deciso di avocare a sé un potere regolatorio di aspetti tanto delicati.

Ulteriore rilevante novità introdotta dal legislatore riguarda il ruolo dei Commissari Straordinari dei quali prima ordinariamente si avvaleva la Presidenza del Consiglio dei Ministri e che adesso, invece, nella nuova previsione normativa, costituiscono solo un'alternativa a disposizione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e non hanno diritto ad alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico. In particolare, è previsto che per l'attuazione degli interventi disposti nelle ordinanze emergenziali il Capo del Dipartimento della Protezione Civile si avvalga delle componenti

Il ruolo dei
Commissari
Straordinari

¹⁵ Viene disposto che il 'passaggio di consegne' nei confronti dell'amministrazione ordinariamente competente avvenga almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di efficacia dell'ordinanza.

¹⁶ In particolare si veda il disposto del comma 4 *quater*.

Capitolo VIII

e delle strutture operative del servizio della Protezione Civile, coordinandone le attività ed impartendo specifiche disposizioni operative. Al riguardo viene anche specificato che le ordinanze, nell'individuazione dei soggetti responsabili per l'attuazione degli interventi previsti, si riferiscano in via prevalente e salvo motivate eccezioni, al soggetto pubblico ordinariamente competente per lo svolgimento di dette attività. Nell'ottica della riduzione della massima spesa il nuovo comma 4 *bis* introdotto nell'art. 5 detta disposizioni in merito alla corresponsione dei compensi ai soggetti che operano in attuazione delle ordinanze prevedendo espressamente che nulla è dovuto se si tratta di soggetti pubblici.

Importante, in attuazione del principio di trasparenza, la disposizione contenuta nel nuovo comma 4 *quinquies* che prevede che il Governo riferisca annualmente al Parlamento sulle attività di protezione civile riguardanti le attività di prevenzione del rischio e pianificazione dell'emergenza e, non in ultimo, sull'utilizzo del fondo della Protezione Civile.

Il D.L. n. 59/2012 ha successivamente introdotto disposizioni transitorie in merito alla proroga delle gestioni commissariali in corso ed al mantenimento degli effetti di alcune delle dichiarazioni di grandi eventi, tra le quali quella relativa alla EXPO 2015.

La direttiva del
Presidente del
Consiglio dei
Ministri del 26
ottobre 2012

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012, sopra richiamata, emanata in sostituzione delle precedenti direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 luglio 2010 e del 14 marzo 2011, completa il quadro normativo indicato, recando disposizioni di indirizzo per l'attuazione delle previsioni di legge sopra richiamate. Con riferimento al suo contenuto appare utile rilevare, in questa sede, che in premessa viene fornita un'indicazione di non poco conto sulle ipotesi nelle quali può essere dichiarato lo stato d'emergenza specificando che il presupposto è la sussistenza di una situazione che richiede l'adozione di misure che trascendono le capacità operative e finanziarie degli enti competenti in via ordinaria, anche avuto riguardo alla cronicità del problema. In altri termini, viene espressamente affermato che oggetto delle ordinanze emergenziali possono essere anche criticità che non sono state risolte nell'immediatezza

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

e che quindi permangono. In questi casi la straordinarietà, quale presupposto del provvedimento emergenziale, può essere apprezzata anche in una fase successiva, alla luce della cronicità del problema. Unitamente a ciò vengono altresì specificati, in termini generali, quali elementi è necessario valutare per l'impiego di poteri e misure straordinarie¹⁷, ed inoltre l'ancoraggio ai limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e la modifica del regime per la copertura finanziaria, le modalità di richiesta dello stato di emergenza, nel contesto delle quali specifica menzione viene fatta ai motivi: devono, infatti essere evidenziati quelli che hanno indotto a ritenere l'impossibilità di superare l'emergenza con mezzi ordinari. Importante appare anche il riferimento all'obbligo di rendicontazione a carico del Commissario Delegato, obbligo già indicato nel disposto normativo.

8.9.1 Le ordinanze di protezione civile nell'anno 2012.

Alla luce di tutto quanto sopra indicato, va tenuto presente che le ordinanze di protezione civile emanate nel corso dell'anno 2012 si sono collocate nel contesto di un quadro normativo in evoluzione e pertanto esse, sia in relazione al procedimento di emanazione, sia in relazione all'incidenza finanziaria, non possono essere considerate alla stessa stregua di quelle emanate fino al 2010.

Già nella Relazione al Governo ed al Parlamento per l'anno 2011 l'Autorità, segnalando l'avvio di un percorso di riforma normativa, aveva rilevato una tendenza alla diminuzione della spesa stanziata di oltre mezzo miliardo di euro rispetto all'anno precedente e verificato come delle poche ordinanze relative a grandi eventi emanate nell'anno di riferimento, quattro in tutto, ben tre non contenessero impegni di spesa a carico dello Stato.

Per contro, veniva confermata, anche per il 2011 come già negli anni precedenti, la tendenza ad un progressivo aumento del numero delle ordinanze emanate (72 nel 2011 a fronte delle 51 del 2010), il permanere di

¹⁷ Secondo la direttiva ministeriale citata nel testo: "Non solo il momento del concreto verificarsi dell'evento, ma anche l'urgenza dell'intervento rispetto alla salvaguardia della vita, dei beni e degli interessi tutelati dalla Legge n. 225/92, anche in relazione all'esigenza imperativa di assicurare il pieno raggiungimento di un risultato di interesse nazionale che non potrebbe altrimenti essere ottenuto.

Capitolo VIII

disposizioni in deroga al Codice dei Contratti, ed anche al Codice nel suo complesso, in contrasto con quanto più volte auspicato dalla stessa Autorità e dalla Magistratura, circa l'esigenza che l'ordinanza contenga una puntuale indicazione delle specifiche norme che si intende derogare e correlativa adeguata motivazione. In questo contesto veniva segnalato, anche per il 2011, come criticità irrisolta, il persistere delle deroghe all'art. 7 del Codice relativo al monitoraggio dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, norma direttamente funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'Autorità, nonché presidio del rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, e come tale da considerarsi non derogabile dalle ordinanze emergenziali¹⁸.

Con riferimento all'anno 2012, va in primo luogo segnalato che a decorrere dalla metà del mese di maggio, e dunque dall'entrata in vigore della riforma della Protezione Civile attuata con D.L. 59 del 15 maggio 2012 e successiva legge di conversione, le ordinanze hanno assunto una nuova numerazione (la prima è la n. 1 del 22 maggio 2012, pubblicata in G.U. n. 119 del 23 maggio 2012) in quanto sono adesso emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, salvo che sia diversamente stabilito dal Consiglio dei Ministri con la deliberazione dello stato di emergenza. Non si tratta più, dunque di ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sotto il profilo del finanziamento, inoltre, va tenuto presente che alla luce della riforma, agli oneri connessi agli eventi in relazione ai quali il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza si provvede con l'utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale di Protezione Civile e non direttamente con risorse regionali, come le disposizioni del 2011 avevano originariamente previsto. Gli importi stanziati per le ordinanze emanate

¹⁸ Al riguardo 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, aveva già da tempo 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 (Si vedano, al riguardo, Relazione Annuale al Parlamento del 2007, nella Segnalazione al Governo e al Parlamento del 2008 e nelle Relazioni al Parlamento per gli anni 2009, 2010 e 2011).

Le indagini conoscitive e gli studi di settore

dal 22 maggio 2012, pertanto, devono ritenersi prevalentemente posti a carico di questo Fondo¹⁹. In alcuni casi, inoltre, le ordinanze hanno autorizzato il Dipartimento per la Protezione Civile a ricevere il ricavato derivante dalla raccolta di fondi privati, ad esempio tramite l'utilizzo di reti di telefonia mobile e fissa.

Gli importi stanziati per le ordinanze precedenti, dalla n. 3992 del 2 gennaio 2012 (in G.U. n. 6 del 9 gennaio 2012) alla n. 4023 del 15 maggio 2012 (in G.U. n. 137 del 14 giugno 2012), sono invece posti a carico delle regioni oppure a carico di somme a diverso titolo destinate dallo Stato agli enti locali²⁰, oppure a carico della contabilità speciale aperta con riferimento a precedenti ordinanze emergenziali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Può essere dunque interessante segnalare che l'importo complessivamente stanziato per le ordinanze emanate nel 2012 prima della riforma introdotta dal D.L. 59/2012 ammonta ad euro 572.678.576,52. Si tratta delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri dalla n. 3992 del 2 gennaio 2012 (in G.U. 9 gennaio 2012, n. 6) alla n. 4023 del 15 maggio 2013 (in G.U. 14 giugno 2012 n. 137). Nessuna di queste ordinanze reca deroghe al Codice tranne la n. 3998 del 20 gennaio 2012 (in G.U. 26 gennaio 2012, n. 21) relativa al naufragio della nave da crociera Costa - Concordia, nel territorio del comune dell'Isola del Giglio e stanziante un importo di euro 5.000.000 prevalentemente a carico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In questo caso, la deroga alle procedure di affidamento dei contratti pubblici è stata totale, ivi incluso, quindi l'art. 7.

L'importo complessivo stanziato per le ordinanze emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, dunque dopo la riforma attuata dal D.L. n. 59/2012 ammonta, invece, ad euro 583.902.016,69, somma a carico

¹⁹ La dotazione di questo Fondo è determinata annualmente dalla legge di stabilità. È prevista anche la possibilità di utilizzo del Fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 28 della Legge n. 196/2009, in tal caso questo Fondo varrà reintegrato, in tutto o in parte previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, mediante la riduzione di alcune voci di spesa rimodulabili.

²⁰ È il caso delle somme stanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi dell'art. 14 del D.L. n. 39/2009 (convertito con Legge n. 77/2009) recante Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.

Capitolo VIII

del Fondo Nazionale di Protezione Civile, come già sopra indicato. Nel contesto di queste ordinanze se ne trovano alcune recanti deroghe, talvolta e molto consistenti alla disciplina del Codice e tra queste se ne segnalano in particolare due che, nonostante le indicazioni offerte in passato da Autorità e Magistratura e pur a fronte di una radicale riforma del sistema senz'altro ispirata anche al principio di maggiore trasparenza, continuano a recare anche la deroga all'art. 7 relativo alle comunicazioni obbligatorie all'Osservatorio dei Contratti Pubblici.

Si tratta, in particolare, dell'ordinanza n. 1 recante uno stanziamento di spesa di euro 10.000.000 relativa a eventi sismici che hanno colpito il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara e Mantova, il giorno 20 maggio 2012 e dell'ordinanza n. 14, recante uno stanziamento di spesa di euro 41.210.990,73, relativa all'emergenza idrica nella regione umbria.

Tabella 4 - Ordinanze di protezione civile 2012 prima e dopo la riforma

Anno di riferimento 2012	Importo spesa	Ordinanze emanate
Prima del D.L. n. 59/2012	572.678.576,52	31
Dopo il D.L. n. 59/2012	583.902.016,69	34
TOTALE	1.156.580.593,21	65

L'importo totale stanziato per le ordinanze di protezione Civile nel 2012 ammonta, quindi ad euro 1.156.580.593,21 di cui solo la metà, circa, a carico del Fondo Nazionale di Protezione Civile.

Un raffronto con il 2011 mostra una differenza in riduzione di euro 825.463.152,39 e, dunque, di poco più di 800 milioni di euro. A ciò si aggiunga che, sempre per effetto delle riforme avviate dal 2011, nell'anno appena trascorso, 2012, non sono state emanate nuove ordinanze di protezione civile in relazione a grandi eventi, pur essendo stati per legge espressamente mantenuti gli effetti, anche a fini economici, delle dichiarazioni grandi eventi per EXPO 2015 ed il Forum delle Famiglie.

*Le indagini conoscitive e gli studi di settore***Tabella 7 - 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
2012	€ 1.156.580.593,21	65
TOTALE	20.805.874.895,7	514

CAPITOLO IX

L'ATTIVITA' DELLA CAMERA ARBITRALE

9.1 Attività e dati della Camera Arbitrale nel 2012

La Camera arbitrale, nella composizione definita con la nomina dell'ottobre del 2010 e con la sostituzione di un componente a seguito di incarico governativo del novembre del 2011, ha operato in sostanziale continuità con l'attività svolta nei precedenti anni, alla luce del quadro normativo delineato nella relazione annuale 2010 cui si rinvia.

Si rammenta, al riguardo, che con il decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, recante attuazione della direttiva 66/2007/CE (per ciò che attiene al miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti), sono state introdotte, con riferimento all'arbitrato, delle sostanziali modifiche agli artt. 241, 242 e 243 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Successivamente, la Legge 22 maggio 2010 n. 73, di conversione del D.L. 25 marzo 2010 n. 40 (art. 4, co. 7), ha modificato la norma transitoria del D.Lgs. 53/2010.

Occorre sottolineare che con la Legge 6 novembre 2012 n. 190 sono state apportate ulteriori rilevanti novità nella disciplina degli arbitri, segnatamente sul piano procedimentale (art. 1 commi 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25). In particolare, è stato stabilito che *"ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie è vietata, pena la decadenza, dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti, la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico"*, norma cui la Camera arbitrale ha dato attuazione cancellando i soggetti appartenenti alle predette categorie dall'albo degli aspiranti a far parte dei collegi relativi agli arbitri amministrati.

Diverse sono le problematiche che attengono al ruolo della Camera arbitrale, nonché al suo funzionamento, come peraltro già evidenziato dall'Autorità nelle precedenti Relazioni.

Le novità
introdotte dalla L.
190/2012 in materia
di arbitrato

Capitolo IX

Si può ricordare, in merito, che la funzione della Camera arbitrale è oggi limitata ad un intervento vicario in tema di collegi arbitrali. L'esistenza di un sistema alternativo - che ammette l'arbitrato libero e l'arbitrato amministrato - ha incontestabilmente determinato maggiori oneri per le stazioni appaltanti, inconveniente che potrebbe essere agevolmente eliminato attraverso l'unicità del modello dell'arbitrato amministrato.

Va segnalata, inoltre, la necessità di una revisione della normativa vigente in tema di versamento dell'uno per mille del valore dei lodi depositati.

Tabella 1 - Comunicati Camera Arbitrale

Comunicato n. 34	Procedura informatica della nomina del Terzo arbitro - revisione della disciplina in vigore contenuta nel Comunicato 27 del 21 luglio 2008 concernente il sistema finalizzato alla nomina del Terzo arbitro
Comunicato n. 35	Risoluzione sulla misura del deposito in acconto dell'uno per mille negli arbitrati c.d. "amministrati" (dopo aver acquisito il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato n. 107689 del 19 marzo 2012)
Comunicato n. 36	Modalità operative per il deposito dei lodi presso la Camera arbitrale (ex art. 241, comma 10, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (sostituisce il precedente comunicato n. 30 del 18/11/2009)
Comunicato n. 37	Procedimento di nomina terzo arbitro: adempimenti propedeutici al perfezionamento della nomina
Comunicato n. 38	Attuazione dell'art. 1 comma 18 della Legge n. 190 del 6 novembre 2012

Con riferimento alle attività svolte nel 2012, sul piano ordinamentale, in un'ottica di efficienza e trasparenza, la Camera arbitrale ha intrapreso iniziative volte a delineare un quadro aggiornato ed organico della disciplina e a dare attuazione al disposto dell'art. 242 comma 5 del D.Lgs. 163/2006, nel tentativo di acquisire, a normativa immutata, un quadro minimo di conoscenze del fenomeno degli arbitrati liberi che, come ripetutamente segnalato, vivono e si muovono in un'area sostanzialmente ignota. Sul piano più squisitamente operativo, sempre nel 2012, è stata data pubblicità, attraverso l'utilizzo del competente sito, ad alcune

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

determinazioni di carattere generale di particolare interesse per gli operatori del settore che sono riassunte nella tabella 1.

È stata, inoltre, di recente adottata una nuova metodologia di monitoraggio degli arbitrati liberi al fine di offrire un quadro rappresentativo organico dei dati.

Prima di passare all'illustrazione dettagliata dei dati sugli arbitrati nell'anno di riferimento, va segnalato che dal quadro complessivo si ricava che nel 2012 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale è stato pari al 18,57%¹. Si tratta di un dato già in sé significativo, la cui rilevanza è accresciuta dal fatto che la percentuale di soccombenza totale e parziale della Pubblica Amministrazione nei giudizi arbitrati nell'anno di riferimento ha raggiunto il 95%, soglia che rimane rilevante, sebbene sia diminuita di circa quattro punti percentuali rispetto al 2010, anno nel quale si è registrato un picco pari al 99,98%.

Alcuni dei lodi esaminati sono relativi ad arbitrati iniziati negli anni 2010, 2009 e 2008. Si tratta, come è evidente, di tempi di durata notevolmente inferiori rispetto a quelli del contenzioso giudiziario e, tuttavia, non per questo ininfluenti sul costo delle opere.

Un quadro più dettagliato concernente il contenzioso arbitrale nell'anno 2012 è di seguito indicato dai dati della Camera arbitrale.

9.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera arbitrale

Le tabelle che seguono forniscono un quadro d'insieme del contenzioso che si è svolto presso la Camera arbitrale nel corso dell'anno 2012. Sono stati inclusi anche i giudizi non esauriti nei precedenti anni.

I dati relativi ai procedimenti arbitrati c.d. "amministrati", riportati nelle tabelle 2 e 3, 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.

¹ Si precisa che ai fini del calcolo di tale percentuale sono stati esclusi i dati *outliers*, cioè quelli molto distanti dalle altre osservazioni disponibili.

Capitolo IX**Tabella 2 - Dati complessivi relativi agli arbitrati amministrati in corso nel 2012 (dopo la costituzione dei collegi arbitrali)**

A	Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2011	37
	Procedimenti attivati nel 2012 provenienti da anni precedenti	8
	Procedimenti attivati nel 2012 e provenienti dallo stesso anno (di cui 1 concluso)	24
	Totale A)	69
B	Lodi adottati nel 2012	27
	Conciliazioni	0
	Altri provvedimenti (ritiro, cessata materia del contendere)	4
	Totale B)	31
(A-B)	Arbitrati in corso al 31.12.2012 dopo la costituzione del collegio	38

Tabella 3 - Dati relativi alle domande di arbitrato pervenute nel 2012

Domande di arbitrato	46
di cui:	
Procedimenti ritirati o incompleti o abbandonati	6
Procedimenti attivati	24
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	16
Determinazioni acconto relative ad arbitrati con nomina del terzo arbitro ad opera della Camera arbitrale	40

L'andamento del contenzioso arbitrale nell'anno 2012 - quale si evince dalle tabelle che precedono - conferma l'andamento discontinuo che da anni caratterizza i procedimenti arbitrali iscritti presso la Camera arbitrale.

Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 46 nel 2012, n. 48 nel 2011, n. 47 nel 2010, n. 54 nel 2009, n. 89 nel 2008, n. 53 nel 2007 e n. 51 nel 2006), sia dalle determinazioni del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 40 nel 2012, n. 37 nel 2011, n.39 nel 2010, n.47 nel 2009, n. 78 nel 2008 e a n.46 nel 2007).

Una lieve flessione si registra nel numero degli arbitrati in corso nel 2012

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

(69, rispetto ai 75 nel 2011), dei quali 31 conclusi nell'esercizio. 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 2012 in esito a procedure amministrative sono stati 27, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 78. Il ricorso all'arbitrato libero, inoltre, sembra emergere in modo significativo laddove il valore delle controversie sia particolarmente elevato. Tra le plausibili ragioni di tale fenomeno, sono da tener presenti anche le possibili preferenze espresse dagli arbitri.

Per quanto riguarda l'attività svolta dalla Camera arbitrale, si richiamano i dati esposti nella tabella 4.

Tabella 4 - Carico di lavoro della Camera arbitrale

Sedute del Consiglio	17
Procedure di estrazione informatica	38
Nomine di terzo arbitro deliberate del Consiglio	46
Nomine C.T.U.	19
Iscrizione all'albo degli arbitri	122
Iscrizione all'elenco dei periti	59
Iscrizione all'elenco dei segretari	6
Provvedimenti di determinazione del deposito in acconto	42
Dichiarazioni di abbandono del procedimento per mancato versamento del deposito in acconto	6
Ordinanze del Consiglio di liquidazione dei compensi agli arbitri	34
Pagamenti parziali	40
Pagamenti a saldo	26
Provvedimenti di liquidazione dei C.T.U.	16
Provvedimenti di riduzione del deposito in acconto	0
Provvedimenti di restituzione acconto	1
Provvedimenti di presa d'atto di rinuncia al giudizio	1

Nelle iscrizioni all'albo degli arbitri, si è registrato un incremento rispetto al precedente anno (n. 122 iscritti nel 2012 a fronte di n. 95 iscritti nel 2011), seppure il dato risulti inferiore a quello relativo al 2009 (n. 132 iscritti) e al 2006 (n. 184 ammessi).

Il D.Lgs. n. 53/2010, art. 5, comma 1, lett. c), ha apportato modifiche all'art. 241, comma 5, del Codice introducendo nuovi motivi di incompatibilità ai fini della nomina di presidente del collegio arbitrale: in particolare, il soggetto cui affidare tale incarico deve possedere i necessari requisiti di

**Il regime di
incompatibilità per
i Presidenti di
Collegio**

Capitolo IX

indipendenza e non deve avere svolto nel triennio antecedente funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal medesimo art. 241. La violazione di tale norma comporta la nullità del lodo, ai sensi dell'art. 829, primo comma, n.3, c.p.c. Va segnalato, al riguardo, che la novella legislativa non risulta del tutto coordinata con la disciplina riguardante i criteri per l'iscrizione all'albo degli arbitri presso la Camera arbitrale, contenuta all'art. 242 del Codice, che stabilisce, fra l'altro, la durata triennale dell'iscrizione con possibilità di rinnovo decorsi due anni dalla scadenza di detto termine (comma 9). Al fine di superare le contraddizioni delle citate disposizioni la Camera arbitrale ha disposto che prima della costituzione del collegio arbitrale, in occasione dell'eventuale accettazione della nomina, il presidente del collegio debba rendere una dichiarazione specificando di non avere esercitato nell'ultimo triennio le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal citato articolo 241, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere di ufficio del difensore dipendente pubblico.

I dati relativi alle iscrizioni nell'elenco dei consulenti non si discostano in modo significativo da quelli dell'anno precedente. Per quanto riguarda la nomina, si fa presente che il Consiglio della Camera arbitrale, valutata l'opportunità di provvedere direttamente a tale adempimento, in ragione della complessità e delicatezza dell'accertamento che la consulenza comporta, soprattutto negli appalti di lavori pubblici, con il comunicato n. 31 del 21 gennaio 2011 ha deliberato che il collegio arbitrale, qualora ritenga necessaria una consulenza tecnica, debba rivolgere apposita istanza alla Camera arbitrale che designerà il soggetto cui affidare l'incarico, fra quelli iscritti nell'apposito elenco. Nel 2012 le richieste di consulente tecnico pervenute sono state 17, in relazione alle quali la Camera arbitrale ha effettuato 19 nomine (a seguito di due rinunce). Resta fermo dunque l'interesse, da parte dei soggetti aventi titolo, ad essere iscritti negli albi camerali, anche nel nuovo sistema di giustizia arbitrale articolato sui due modelli di arbitrato.

Infine, per quanto riguarda le 34 ordinanze di liquidazione dei compensi ai

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

collegi arbitrali, è da tener conto che queste sono state determinate sulla base delle tariffe contenute nel citato d.m. n. 398 del 2000 e che, a decorrere dal 1° marzo 2009, le predette tariffe sono state ridotte ai sensi della Legge 27 febbraio 2009, n. 14 e del D.Lgs. n. 53/2010, come meglio specificato nel paragrafo 10.6 al quale si rinvia per le considerazioni svolte in merito ai compensi liquidati agli arbitri dalla Camera arbitrale ed a quelli autoliquidati dai collegi arbitrali.

9.3. I dati relativi ai lodi liberi e amministrati

I dati delle tabelle che seguono confermano l'andamento, già rilevato nelle precedenti relazioni, circa la prevalenza dei lodi "liberi" rispetto a quelli "amministrati".

Tabella 5 - Lodi arbitrali depositati nel 2012

Lodi "amministrati" definitivi	27	
Lodi "amministrati" parziali	3	30
Quota dell'uno per mille ²	€ 157.259,82	
Lodi "liberi" definitivi	78	
Lodi "liberi" parziali	6	84
Quota dell'uno per mille ³	€ 8.290.130,31	
Conciliazioni	-	-

Per quanto riguarda le quote dell'uno per mille dovute all'atto del deposito, anche i dati riportati nella tab. 5 (€ 157.259,82 per gli arbitrati amministrati ed € 8.290.130,31 per gli arbitrati liberi) confermano che il maggior numero delle controversie e quelle di maggior valore sono svolte al di fuori della Camera arbitrale.

Anche alla luce del parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 19 marzo 2012, il Consiglio della Camera arbitrale, tenuto conto che la quota relativa all'uno per mille viene solitamente detratta dal deposito in acconto

² L'importo corrisponde alla somma da versare all'Autorità ai sensi dell'articolo 241 comma 9 del Codice che, con riferimento a tutti i giudizi arbitrali derivanti da controversie nel settore dei contratti pubblici, così recita: "... Entro quindici giorni dalla pronuncia del lodo va corrisposta, a cura degli arbitri e a carico delle parti una somma pari all'uno per mille del valore della relativa controversia. Detto importo è direttamente versato all'Autorità".

³ Si veda nota precedente.

Capitolo IX

a carico delle parti, destinato ad anticipare una parte dei corrispettivi dovuti al collegio arbitrale, ha ritenuto opportuno stabilire che al momento della nomina del terzo arbitro le parti versino un acconto dell'uno per mille, nella misura del 50% sul valore presumibile della controversia. L'inadempimento preclude la costituzione del collegio arbitrale. È stata, conseguentemente, abrogata la direttiva impartita con il comunicato n. 33 del 6 dicembre 2011 che, nella fase conclusiva del giudizio, subordinava al versamento della suddetta quota la liquidazione dei compensi al collegio arbitrale (nel caso di lodi amministrati) e il rilascio degli originali del lodo.

Tabella 6 - Arbitrati amministrati e Arbitrati liberi

Arbitrati amministrati conclusi entro 240 giorni	6
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
• Arbitrati conclusi entro 360 giorni	1
• Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	20
Arbitrati liberi conclusi entro 240 giorni	12
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
• Arbitrati conclusi entro 360 giorni	9
• Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	57

La durata dei procedimenti arbitrali

Il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario previsto, ai sensi dell'art. 820 c.p.c., per la pronuncia del lodo. È stata riscontrata, soprattutto negli arbitrati liberi, la tendenza dei collegi a far ricorso all'art. 820 commi 3 e 4, c.p.c. che consentono 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 537,26 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 653,37 giorni.

Il profilo relativo alla durata del giudizio arbitrale assume particolare importanza ed è meritevole di attenzione, in quanto esprime la capacità del

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

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.

9.4 Tipologia del contenzioso

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso, le linee di tendenza desumibili dai procedimenti amministrati e liberi definiti nel 2012 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:** il contenzioso arbitrale, ripartito territorialmente secondo la suddivisione per fasce geografiche (Tabella 7), è stato di maggior rilievo nel sud con 58 controversie, rispetto al nord con 23, ed al centro con 24.

Tabella 7 - Ripartizione territoriale

	Lodi amministrati	Lodi liberi	Totale amministrati e liberi
Sud	16	42	58
Centro	5	19	24
Nord	6	17	23

- **Parti resistenti:** le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (in totale n.27) appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n.15, pari al 55,56%); b) Regioni (n. 1, pari a 3,70%); c) Province (n. 2, pari a 7,41%); d) ASL (n. 1, pari al 3,70%); e) Anas (n. 2, pari a 7,41%); f) Ministeri (n. 2, pari a 7,41%); g) altri soggetti (n. 4, pari al 14,81%).

Negli arbitrati liberi (in totale n. 78), le stazioni appaltanti convenute appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 35, pari al 44,87%); b) Regioni (n. 6, pari al 7,69%); c) Province (n. 6, pari al 7,69%); d) Ministeri (n. 4, pari a 5,13%); e) ASL (n. 7, pari al 8,97%); f) ANAS (n. 4, pari al 5,13%); g) Consorzi (n.2, pari a 2,57%); h) altri soggetti (n. 14, pari al 17,95%).

- **Oggetto:** le controversie tra l'appaltatore e l'amministrazione, che si

Capitolo IX

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. 61), seguita da: il "pagamento delle riserve regolarmente iscritte nel registro di contabilità" (n. 36), il "ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali" (n.32), la "risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante" (n. 20), l'"incremento/revisione prezzi" (n. 19), il "pagamento delle opere realizzate in più" (n. 16), i "provvedimenti di rescissione/risoluzione e recesso in danno all'appaltatore" (n. 16), l'"anomalo andamento dei lavori per colpa dell'Amministrazione" (n. 15), la "disapplicazione penali o detrazioni operate dalla S.A. nello stato finale per lavori non eseguiti a regola d'arte o difformi" (n. 14), l'"inadempimento degli obblighi contrattuali dell'appaltatore" (n. 12), il "mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere" (n. 10), la "sospensione illegittima dei lavori"(n. 10), le "spese passive per mancato svincolo di polizze assicurative e/o fideiussorie" (n. 8), il "lucro cessante" (n. 7), la "mancanza o il non tempestivo ottenimento delle autorizzazioni, permessi, espropri e nulla-osta per l'esecuzione dei lavori" (n. 7), il "collaudo non intervenuto nei tempi previsti" (n. 7), le "carenze progettuali" (n. 6), il "risarcimento danno pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire" (n. 6), il "risarcimento danni per mancata ultimazione lavori/nei tempi previsti" (n. 5), la "violazione degli obblighi da parte del committente - dovere di collaborazione"(n. 5), la "irregolarità nella predisposizione del contratto e/o impossibilità di eseguire il contratto" (n. 5), la "ritardata consegna lavori" (n. 5), la "nullità/ proroga contratti di concessioni" (n.3), il "superamento dei tempi previsti dal contratto" (n. 3), i "difetti nell'esecuzione dell'opera e/o danni per vizi occulti" (n. 3), il "premio di accelerazione per anticipata consegna dell'opera" (n.2). Quasi tutte le domande sono state accompagnate dalla richiesta degli interessi legali e rivalutazione (n. 93).

- **Difesa dell'Amministrazione intimata:** la stazione appaltante risponde,

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

generalmente, con atto di resistenza accompagnato, a volte, da domanda riconvenzionale.

In particolare, negli arbitrati amministrati presi in esame (n. 27), le amministrazioni intime hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 7 casi, dalla domanda riconvenzionale (accolta parzialmente dai collegi soltanto in un caso e respinta in sei casi). Per quanto riguarda i lodi liberi (n. 78), è stato rilevato che le amministrazioni hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 19 casi, da domanda riconvenzionale, delle quali 11 sono state respinte e 8 parzialmente accolte.

- **Natura delle controversie:** nell'anno 2012, su un totale di 105 lodi depositati, è risultato che il maggior numero di controversie (63) ha avuto ad oggetto l'"esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori", mentre le controversie relative all'esecuzione di contratti pubblici di forniture ammontano solo a 2, quelle relative a servizi a 27, e quelle relative a contratti misti a 13. Le consulenze tecniche d'ufficio chieste dai collegi arbitrali ammontano complessivamente a n. 68 (di cui 16 nei procedimenti amministrati e 52 nei procedimenti liberi).

- **Contenuto:** Quanto al contenuto dei lodi depositati in numerosi casi, i collegi hanno trattato questioni di rito assai diversificate: mancata/nullità di clausola, incompetenza del Collegio, improcedibilità/nullità/inammissibilità, illegittima composizione del Collegio, difetto di giurisdizione del Collegio, declinatoria della domanda arbitrale, carenza di legittimazione passiva, carenza di legittimazione attiva. In particolare, ciò è avvenuto in n. 12 arbitrati amministrati e in n. 30 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 2012, su un totale di n. 105 lodi, le delibere sono state adottate prevalentemente all'unanimità, risultando la decisione assunta a maggioranza solo con riferimento a 23 lodi.

- **Istanze di ricusazione:** non si è verificata nessuna ipotesi di ricusazione del terzo arbitro.

Capitolo IX**9.5 Valore delle controversie/Spese di condanna e soccombenza.**

Il valore delle controversie, quale è dato desumere dalle pronunce depositate e dalle proposte di liquidazione del compenso del collegio arbitrale sottoposte all'approvazione della Camera arbitrale ai sensi dell'art. 243, comma 5, del Codice, è oscillato, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, da un minimo di € 159.807,30 ad un massimo di € 34.000.000,00, per un valore medio delle controversie pari a € 5.824.437,88.

Negli arbitrati liberi il valore della controversia, desunto dalla dichiarazione resa dal collegio arbitrale in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota dell'uno per mille, è oscillato da un minimo di € 7.500,00 ad un massimo di € 4.373.898.027,00, per un valore medio delle controversie pari a € 97.879.182,71.

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa del valore delle controversie degli arbitrati liberi e amministrati, con l'indicazione dei relativi scaglioni previsti nella predetta tariffa allegata al d.m. n. 398 del 2000.

Tabella 8 - 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)	-	7
II scaglione (da € 103.291,38 a € 258.228,45)	3	6
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,90)	1	4
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	10	25
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	4	5
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	8	19
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	1	3
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91)	0	9

Dai dati riportati nella tabella n. 8 emerge che le controversie di maggior valore sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

Nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati che liberi, viene

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

dichiarata la soccombenza parziale delle Amministrazioni e pertanto risulta parzialmente rigettata la domanda attrice. Rara è stata la condanna totale di una delle due parti.

In particolare, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, in 20 casi il collegio ha accolto, in modo parziale, le domande dell'impresa, in 3 casi ha accolto totalmente i quesiti formulati dall'appaltatore (RGA 23/10-RGA 21/11-RGA 35/09), in un caso ha respinto completamente le pretese avanzate dalla parte privata (RGA 14/11), in un caso (RGA 25/11) ha dichiarato l'improcedibilità del giudizio arbitrale, in un caso (RGA 17/11) il collegio ha dichiarato la carenza di legittimità attiva della cessionaria nell'agire per il recupero del credito ceduto dall'impresa originaria contraente della p.a., in un caso (RGA 50/09) la società istante ha rinunciato, nel corso del procedimento, agli atti del giudizio arbitrale.

Gli arbitrati amministrati

L'amministrazione risulta essere stata condannata nel merito, relativamente ai lodi amministrati, per un importo totale di 39.063.859,52 euro e, quindi, per una media del valore della soccombenza, espressa in percentuale, pari a 24,84% rispetto al valore della controversia.

Per quanto concerne gli arbitrati liberi, le stazioni appaltanti nella quasi totalità sono risultate, in parte, soccombenti (in particolare, in 2 arbitrati il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa, in 71 arbitrati l'accoglimento delle domande è stato parziale, in 5 arbitrati sono state respinte totalmente le richieste formulate dall'operatore economico, in 1 caso il collegio ha dichiarato la propria incompetenza a decidere sulla controversia, in 1 caso è stata dichiarata cessata la materia del contendere, in 3 casi la domanda era inammissibile, improcedibile e infondata, in un caso il collegio non si è pronunciato, non avendo potuto visionare il registro di contabilità che la parte pubblica non ha reso disponibile).

Gli arbitrati liberi

La condanna nel merito delle stazioni appaltanti risulta essere stata di 393.743.938,87 euro e, quindi, per una media del valore della soccombenza, espressa in percentuale, pari al 5,16% rispetto al valore della controversia. E' utile far presente che in quattro giudizi il collegio arbitrale ha condannato la parte attrice (privata), risultando la p.a. creditrice di € 581.568,66 (RL 25/12), € 60.955,66 (RL 75/12), € 188.998,50 (RL 80/12) e €

Capitolo IX

3.325.185,72 (RL 81/12).

Per quanto concerne i compensi spettanti al collegio arbitrale, con riferimento agli arbitrati amministrati, la spesa totale posta a carico delle stazioni appaltanti è stata pari a € 1.310.497,16, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. È da evidenziare che a tali compensi è stata applicata la disposizione di cui all'art. 61, comma 9, del decreto legge 25.6.2008, n.112, convertito in Legge 6.8.2008, n.133, ove è stabilito, per i componenti e segretari di collegi arbitrali che siano dipendenti pubblici, il dimezzamento del compenso (in particolare, detta riduzione ha riguardato 11 presidenti, 2 arbitri e 26 segretari). Si precisa che la condanna relativa al pagamento delle spese complessive di funzionamento del collegio arbitrale e dell'importo riguardante l'uno per mille è risultata in media pari al 66,48% a carico della stazione appaltante; in sei casi la p.a. è stata condannata al 100% e in un caso non ha avuto nessuna condanna.

Dai dati parziali trasmessi a seguito del deposito dei lodi liberi - essendo state presentate solo poche ordinanze di liquidazione, di cui alcune, fra l'altro, provvisorie - risulta una spesa per compensi arbitrali pari a € 6.823.333,81, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. La condanna per il pagamento delle spese complessive di funzionamento del collegio è stata, generalmente, per il 50% a carico dell'impresa e per il 50% a carico della stazione appaltante (in quattro 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 totale delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i compensi agli arbitri è risultata pari al 58,12%.

Va rilevato come la Camera arbitrale abbia più volte segnalato le anomalie derivanti dai diversi criteri di applicazione della tariffa comune, dalla stessa adottati, 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. E' ancora frequente, negli arbitrati liberi, l'uso del collegio 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

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

alle parti", senza allegare la documentazione richiamata. Tra l'altro, che nessuna indicazione è ricavabile dal lodo in ordine ai tempi ed alla misura di corresponsione dei compensi medesimi e degli eventuali acconti. A tale disfunzione la Camera arbitrale ha cercato di ovviare con un'iniziativa dal volta ad ampliare e rafforzare i propri poteri istruttori, mediante l'adozione del regolamento previsto al citato art. 242, comma 5, come accennato in premessa.

9.6 I compensi agli arbitri

La determinazione dei compensi spettanti ai componenti dei collegi arbitrali in materia di contratti pubblici è regolata dall'art. 241, comma 12, del Codice e dal d.m. n. 398 del 2000, art.10 (ad eccezione dei commi 3 e 7) e allegata tabella, non abrogati. Si evidenzia che al citato 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-*quinqüesdecies*), 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 100 mila 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"*. È stato altresì chiarito dall'Avvocatura Generale dello Stato in un parere reso in merito all'Autorità che la disposizione contenuta al citato comma 1-*quinqüesdecies* dell'art. 29 del decreto legge n. 207 del 2008, introdotto dalla Legge n.14/2009, svolge

Capitolo IX

effetti nei giudizi in cui la costituzione del collegio arbitrale sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore della norma.

Si segnala, inoltre, relativamente ai soli lodi amministrati, l'ulteriore riduzione ai sensi dell'art. 61, comma 9 del decreto legge n.112/2008, convertito con Legge n.133/2008, sopra richiamato, 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 stata 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. Va chiarito che la suddetta riduzione non si applica ai professori a tempo parziale, secondo l'avviso espresso in merito dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Come già sopra rappresentato, si ribadisce la mancanza di uniformità nell'applicazione della tariffa allegata al d.m. n. 398 del 2000. Può ricordarsi, al riguardo, a titolo esemplificativo, la procedura "libera" RL 7/12 (valore dichiarato della controversia € 40.867.661,86), nella quale il corrispettivo è stato stabilito dal collegio nella misura di € 400.000,00. In diverse ordinanze di liquidazione è stata rilevata una difformità rispetto all'importo spettante sulla base della tabella.

Si riporta di seguito il riepilogo delle liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dal Consiglio della Camera arbitrale sulla base della normativa applicabile caso per caso.

*Il contenzioso e la contrattualistica pubblica***Tabella 9 - Liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dalla camera arbitrale nell'anno 2012**

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE			
RG	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Chiarito, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione, incremento ultratabellare)	INCREMENTO ULTRATABELLARE 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. h) - D. Lgs 53/2010
40/09	C 1.304.388,05	C 29.762,51		€ 29.762,51		si	
5/10	€ 2.274.772,00	€ 60.434,73		C 34.614,43			si
7/10	C 755.463,22	€ 45.000,00		€ 27.017,88			si
18/11	C 221.435,61	C 10.623,98		C 10.623,98			si
21/11	C 186.220,07	€ 15.150,00		C 10.743,78			si
23/10	C 855.192,50	€ 26.669,68		C 26.669,68			si
23/11	C 339.307,01	€ 8.500,00		C 8.500,00			si
27/10	C 18.500.000,00	C 100.000,00		C 96.000,00			si
1/11	€ 700.000,00	C 26.740,57		€ 20.917,72			si
12/10	€ 5.168.614,26	C 53.799,00		€ 40.000,00			si
52/08	€ 5.053.632,00	C 170.000,00	89,26%	C 170.000,00	si		
19/10	€ 1.009.187,93	C 28.286,51		C 28.286,51			si
29/10	rientrante nel IV scaglione da C 516.456,90 ad C 2.582.284,49	€ 7.746,85		€ 7.746,85			si
9/10	C 5.500.000,00	€ 45.000,00		€ 45.000,00			si
6/10	C 9.841.937,50	€ 75.032,50		C 75.032,50			si
4/11	C 1.500.000,00	€ 40.000,00		C 30.740,57			si

Capitolo IX

Segue Tabella 9

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE			
RGIA	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione, incremento ultratabellare)	INCREMENTO ULTRATABELLARE 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. h) - D. Lgs 53/2010
17/11	€ 774.964,90	€ 27.115,39		€ 20.292,54			si
16/11	€ 2.262.334,67	€ 30.000,00		€ 20.000,00			si
45/09	€ 3.700.000,00	€ 77.000,00		€ 44.322,85		si	
35/09	€ 580.000,00	€ 50.000,00		€ 26.140,57		si	
3/11	€ 5.897.511,57	€ 53.476,05		€ 53.476,05			si
8/11	€ 4.500.000,00	€ 100.000,00		€ 48.322,85			si
26/10	€ 295.130,45	€ 30.000,00		€ 17.000,00			si
25/11	€ 20.527.667,98	€ 50.000,00		€ 50.000,00			si
14/11	€ 1.328.936,55	€ 25.821,51		€ 25.821,51			si
19/11	€ 1.613.864,99	€ 32.000,00		€ 31.309,89			si
3/12	€ 159.807,30	€ 10.500,00		€ 10.500,00			si
6/11	€ 2.005.755,74	€ 50.000,00		€ 29.446,49			si
14/12	€ 426.000,00	€ 25.000,00		€ 18.914,85			si
42/09	€ 4.750.000,00	€ 99.145,70		€ 49.572,85		si	
24/11	€ 161.285,92	€ 10.474,12		€ 10.474,12			si
5/09	€ 34.000.000,00	€ 900.000,00	359,60%	€ 195.822,85	si		
50/09	€ 20.000.000,00	€ 90.000,00		€ 80.000,00		si	

*Il contenzioso e la contrattualistica pubblica***9.7 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), espressamente richiamato all'art. 241, comma 13, del Codice.

Nel 2012 il numero delle parcelle liquidate ai C.T.U. dalla Camera arbitrale è pari a 16.

I compensi richiesti dai C.T.U. hanno oscillato da un "minimo" di € 17.051,68, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 10.641,47, ad un "massimo" di € 259.783,56, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 23.758,92. Si fa presente che le voci di spesa, comprese nel compenso complessivo in relazione all'attività di consulenza espletata (riportate nella terza colonna della tabella 10), tengono conto degli onorari previsti dal d.m. 30 maggio 2002 (artt. 2 e 11), nonché, in via eventuale, delle vacanze, della maggiorazione per la specificità della consulenza tecnica ai sensi dell'art. 12 del citato d.m. 30.5.2002 e dell'ulteriore incremento (fino al doppio dell'onorario) per la complessità della prestazione ex art. 52 del D.P.R. n. 115 del 2002, nonché del compenso dei collaboratori o ausiliari coinvolti nella consulenza, previa autorizzazione del presidente del collegio arbitrale. Si è ritenuto di non indicare, nella tabella, l'importo relativo al rimborso spese, che viene comunque verificato dalla Camera arbitrale, sulla base della documentazione probatoria fornita, secondo la normativa vigente.

Sono di seguito riportati i dati più significativi concernenti le 16 liquidazioni effettuate nel 2012. In 14 casi sono stati concessi incrementi ultratabellari.

Dai risultati riportati si evince come, a fronte dei compensi sottoposti alla deliberazione della C.A., siano stati approvati onorari, a volte anche notevolmente inferiori.

Capitolo IX

Tabella 10 - Liquidazioni dei compensi ai c.t.u. deliberate dalla camera arbitrale nell'anno 2012 (Decreto del Ministero della Giustizia 30 maggio 2002)

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL CTU				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE				
N. CTU	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL CTU e/o COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Ororario + vacanze + art.12 + eventuale collaboratore)	INCREMENTO ULTRATABELLARE RICHIESTO	Collaboratore	Vacazioni	Art.12	Incremento ultratabellare	Compenso liquidato per l'attività (detratto rimborso spese)
1	€ 1.325.355,99	€ 25.525,98	100,00%	-	no	si	100,00%	21.644,30
2	€ 2.800.000,00	€ 19.703,48	100,00%	-	no	no	80,00%	17.733,13
3	€ 755.463,22	€ 18.995,79	50,00%	-	si	no	no	11.260,06
4	€ 2.274.772,00	€ 28.349,70	100,00%	-	si	no	100,00%	24.437,70
5	€ 18.500.000,00	€ 240.863,56	100,00%	si	si	no	100,00%	28.669,81
6	€ 4.293.156,63	€ 38.677,66	100,00%	si	si	si	100,00%	31.213,75
7	€ 307.349,70	€ 15.791,92	35,00%	-	no	no	20,00%	10.641,47
8	€ 5.168.614,26	€ 14.385,34	50,00%	-	no	no	50,00%	14.385,34
9	€ 1.304.388,05	€ 17.337,05	0,00%	-	si	no	0,00%	13.799,95
10	€ 5.500.000,00	€ 84.040,54	50,00%	si	no	no	40,00%	20.754,84
11	€ 1.500.000,00	€ 35.863,13	100,00%	si	si	no	100,00%	31.500,23
12	€ 9.841.937,50	€ 47.429,88	100,00%	si	si	no	50,00%	33.116,97
13	€ 3.700.000,00	€ 70.557,36	100,00%	-	si	si	50,00%	46.072,02
14	€ 4.500.000,00	€ 24.799,46	100,00%	-	si	no	50,00%	21.486,69
15	€ 295.130,45	€ 26.502,94	100,00%	si	no	si	70,00%	17.429,82
16	€ 1.133.832,45	€ 27.279,02	100,00%	-	si	si	60,00%	19.203,65

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 alla Camera Arbitrale. 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. 26 ordinanze di liquidazione dei compensi ai C.T.U. depositate (alcune delle quali parziali) rispetto a n. 52 consulenze tecniche affidate, sono stati riscontrati importi pari a 300.000,00 euro (RL

Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

48/12), 50.300,00 euro (RL 103/12) e 50.000,00 euro (RL 6/12, RL 7/12, RL 86/12).

9.8 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".

Pur restando fermi i criteri di moderazione e di contenimento degli oneri che connotano l'arbitrato amministrato⁴, 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, la Camera arbitrale 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.

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 2012 i compensi sono stati compresi tra 2.500,00 e 5.000,00 euro, e € 5.600,00 per un arbitrato svolto fuori sede a Trento.

Si rammenta che con l'entrata in vigore del Codice (1° luglio 2006) possono iscriversi all'elenco dei segretari, oltre che i funzionari dell'Autorità, anche i

⁴ Per quanto riguarda i segretari, al soggetto designabile per tale compito è richiesta la veste di pubblico funzionario.

Capitolo IX

funzionari di altre pubbliche amministrazioni⁵. 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 60.000,00 euro (R.L. 58/12), 18.000,00 euro (R.L. 6/12, RL 50/12) e 15.000,00 euro (R.L.7/12, RL 98/12).

⁵ L'art. 242, comma 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 dispone che "... sono ammessi all'elenco i funzionari dell'Autorità, nonché i funzionari delle magistrature contabili e amministrative, nonché delle pubbliche amministrazioni operanti nei settori dei lavori, servizi, forniture..."

CAPITOLO X

SCENARI EVOLUTIVI

L'attività di vigilanza e controllo espletata dall'Autorità nel corso del 2012, illustrata nella presente Relazione, consente di enucleare, in conclusione, elementi di indirizzo circa l'evoluzione del mercato degli appalti pubblici.

È stato messo in evidenza come nell'anno di riferimento la consistente riduzione della spesa pubblica generata, in primo luogo, dalla scarsità di risorse finanziarie a disposizione dei soggetti pubblici, per il perdurare della crisi economica iniziata nel 2008 e per il naturale impatto delle misure di razionalizzazione, ha comportato una sensibile flessione della spesa destinata agli appalti. La contrazione della spesa nel mercato dei contratti pubblici, il cui valore nel 2012 si è ridotto a circa 95,3 miliardi di euro - ben dieci miliardi in meno rispetto ai 100,1 miliardi di euro (IVA esclusa) dell'anno precedente - ha determinato forti ripercussioni negative sull'occupazione nei settori correlati, basti pensare che, come ricordato, nel settore dei contratti pubblici nel 2012 la flessione dell'occupazione porterà ad un calo mediamente di circa 76.000 unità rispetto all'anno precedente. Al riguardo va tuttavia rilevato che la tendenza indicata non è stata uniforme nel mercato dei contratti pubblici, in quanto nel settore dei contratti di fornitura si registra solo un calo contenuto - appena il 2,4%, a fronte del 25% nel settore dei lavori - mentre il valore dei contratti di servizi è addirittura in crescita, anche se in questo caso bisogna segnalare che il dato positivo è sensibilmente influenzato dalla presenza di un affidamento di importo superiore ai cinque miliardi di euro.

L'anno 2012 ha visto gli effetti della crisi manifestarsi in maniera più accentuata rispetto agli anni precedenti, in considerazione della peculiarità del mercato dei contratti pubblici nel quale, contrariamente a quanto avviene nel settore privato, la spesa è programmata con largo anticipo rispetto alla sua manifestazione finanziaria. Ciò nei primi anni dal manifestarsi della crisi ha contribuito ad attenuare gli aspetti negativi, ma

Capitolo X

con l'esaurirsi della precedente fase di programmazione, appunto nel 2012, ha determinato, per converso, una massiccia evidenza delle conseguenze economiche e cospicue ripercussioni sul livello occupazionale del Paese.

Va altresì considerata la peculiarità della conformazione del sistema industriale italiano, nel quale si registra il numero più elevato di micro imprese rispetto ad altri Paesi simili per capacità produttiva e dimensioni. Tale circostanza che dovrebbe indurre a promuovere le condizioni per valorizzare ciò che, in generale, può costituire una risorsa, nell'attuale contesto di crisi rappresenta piuttosto un elemento di debolezza del sistema. Le piccole e medie imprese, infatti, sono quelle che maggiormente hanno risentito degli effetti negativi della riduzione della spesa pubblica e del *credit crunch*. Proprio per tale ragione, diversi sono stati gli interventi del Legislatore volti a promuovere la partecipazione e lo sviluppo di tali imprese. Tra questi si segnalano, in particolare, quelli che hanno riguardato il Codice, con la finalità di promuovere e rafforzare l'accesso al mercato dei contratti pubblici. Si pensi, ad esempio, all'introduzione, nel contesto dei principi generali indicati nell'art. 2 del Codice, della possibilità di suddividere gli appalti in lotti funzionali, ove economicamente conveniente, nel rispetto della disciplina comunitaria e proprio al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese. Viene, inoltre, espressamente affermato il principio secondo il quale i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Ed ancora, proprio nel 2012, con l'approvazione del DL n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, alle imprese aggregate in forma di contratto di rete è stata consentita la partecipazione alle gare d'appalto secondo la disciplina prevista per i raggruppamenti temporanei di imprese. In merito si ricorda che il contratto di rete è stato introdotto nel 2009 nell'ambito delle misure urgenti a sostegno di settori industriali in crisi, con specifica attenzione alle imprese medio - piccole che costituiscono la peculiarità della struttura industriale italiana. L'inclusione di tale soggetto - o meglio delle imprese riunite in contratto di rete - tra gli operatori economici che possono concorrere all'affidamento di un contratto pubblico potrà rappresentare, per il futuro,

Scenari evolutivi

uno strumento di crescita del mercato dei contratti pubblici, sia in ragione del fatto che il fenomeno delle reti di imprese è in progressivo sviluppo nel nostro sistema industriale, sia del fatto che la 'rete' può costituire un'opportuna forma di aggregazione stabile dell'offerta, in grado di soddisfare in modo più efficiente il progressivo aumento di volumi di domanda conseguente alla tendenziale crescita di ipotesi di aggregazione tra stazioni appaltanti promossa dai più recenti interventi normativi

Pertanto, una delle linee evolutive del mercato dei contratti pubblici registrata negli ultimi anni - e in maniera più accentuata nell'anno di riferimento, il 2012 - è quella della aggregazione, sia sotto il profilo della domanda (in misura prevalente) sia sotto il profilo dell'offerta. È stato messo in evidenza nella Relazione come specifica attenzione del Legislatore, nel contesto delle più recenti misure di *spending review*, sia stata dedicata proprio alla promozione dell'aggregazione della domanda mediante il rafforzamento della vincolatività delle disposizioni normative già esistenti, in un'ottica non solo di maggiore economicità, tramite lo sfruttamento delle economie di scala, ma anche di razionalizzazione e specializzazione dei soggetti deputati alle procedure di affidamento pubblico. In questo contesto ben si inserisce la parallela valorizzazione delle forme legittime di cooperazione tra gli operatori economici, che può essere in grado di soddisfare non solo esigenze di rafforzamento, crescita e sviluppo delle piccole e medie imprese, ma anche le richieste delle stazioni appaltanti, riducendo, altresì, almeno tendenzialmente, i costi di transazione.

La maggiore attenzione del legislatore alle PMI ed alle forme di aggregazione di domanda ed offerta, tuttavia, non rappresenta, come rilevato in Relazione, l'unico ambito nel quale il Legislatore è intervenuto nel corso dell'ultimo anno, con provvedimenti volti ad arginare la crisi. Indubbiamente in quest'alveo rientrano anche i provvedimenti di promozione della trasparenza e dell'informatizzazione della Pubblica amministrazione. Si tratta, ancora una volta, di provvedimenti che, pur dettati in un contesto generale ed a fronte di obiettivi di carattere strutturale per l'ammodernamento dell'assetto burocratico dello Stato,

Capitolo X

intervengono in modo incisivo nel settore dei contratti pubblici definendo, in questo contesto, importanti linee di tendenza per la futura evoluzione. Ad esempio, si è detto che nell'anno 2012 è stato consolidato il processo, già avviato in anni precedenti, di creazione di un'unica Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici non più solo come insieme delle informazioni sui contratti pubblici raccolte e gestite digitalmente, ma anche come strumento per la verifica dei requisiti richiesti in sede di gara. Sempre nell'anno di riferimento, inoltre, è stato inoltre avviato il processo per la costituzione di un'unica Anagrafica delle Stazioni Appaltanti, per via telematica e sempre a cura dell'Autorità.

Se, dunque, si volessero tracciare delle linee di tendenza per la futura evoluzione del mercato dei contratti pubblici, alla luce di tutto quanto emerso nel contesto dell'attività di vigilanza e controllo svolta dall'Autorità nel 2012, si potrebbe segnalare che, nonostante il rilevante impatto della crisi economica in questo settore, sono stati avviati importanti procedimenti di rinnovamento sui quali può fondarsi un prossimo rilancio per la crescita. Le linee direttrici, in tal senso, passano per una razionalizzazione della domanda, una valorizzazione delle peculiarità del sistema imprenditoriale italiano, processi di informatizzazione delle procedure di gara finalizzati non più esclusivamente al controllo ed al monitoraggio, ma anche alla gestione delle procedure medesime ed alla complessiva informatizzazione del settore.

Al riguardo va tuttavia rilevato che l'intensa attività legislativa cui si è appena accennato ha comportato nel settore dei contratti pubblici interventi frequenti, talvolta innovativi e, al tempo stesso, raramente organici e coordinati. Tale circostanza ha tendenzialmente acuito negli operatori del settore, soggetti privati e stazioni appaltanti, la sensazione di disorientamento di fronte ad una normativa di settore alluvionale, ancora disomogenea e, talvolta, oscura.

Accanto alle riforme introdotte dal legislatore nazionale sulla spinta prevalente di fattori congiunturali, si inseriscono le proposte di modifica della normativa in materia di appalti pubblici, ormai in stato avanzato di elaborazione a livello europeo. Il progetto di riforma, che prevede

Scenari evolutivi

l'emanazione di nuove direttive in sostituzione delle attuali, ha scadenze ormai prossime, in quanto i documenti finali dovrebbero essere approvati entro il 2013 affinché le nuove direttive possano essere recepite dagli Stati membri entro il 30 giugno 2014.

Dall'analisi del percorso di riforma maturato nel contesto europeo si evince una convergenza di obiettivi con il percorso già avviato in sede nazionale, in particolare in materia di promozione dell'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici, di informatizzazione per rendere più efficaci e trasparenti le procedure di aggiudicazione, e di valorizzazione della centralizzazione della committenza. Da segnalare anche la specifica attenzione del legislatore comunitario alla gestione della spesa nel settore dei contratti pubblici, con la previsione della possibilità di legare le decisioni di aggiudicazione ai costi del ciclo di vita dell'appalto, includendovi sia i costi interni sia i costi ambientali esterni.

L'interesse del legislatore comunitario si rivolge anche, ed in particolar modo, all'inserimento di considerazioni sociali ed ambientali negli appalti connesse a condizioni particolari di esecuzione, secondo un percorso già avviato negli ultimi anni pure al di fuori della fase di elaborazione delle nuove direttive. In questo contesto, viene individuata una serie di strumenti specifici, come ad esempio l'etichettatura per certificare che i lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto possiedano determinati requisiti ambientali, sociali o di altra natura.

Per contro, sono profili di novità del percorso europeo, con i quali il legislatore nazionale dovrà confrontarsi, l'ampliamento della gamma delle procedure di aggiudicazione, con l'introduzione, ad esempio, dei partenariati per l'innovazione, oltre ad una semplificazione delle procedure medesime.

Va rilevata, inoltre, la specifica attenzione dedicata alla selezione degli operatori economici per l'aggiudicazione dell'appalto. In quest'ambito viene prospettato di valorizzare, anche come criterio di aggiudicazione, l'organizzazione e la qualità del personale assegnato all'esecuzione dell'appalto. Si ipotizza anche che gli enti appaltanti stabiliscano un sistema di qualificazione basato su regole e criteri obiettivi di esclusione e

Capitolo X

selezione degli operatori economici che chiedono di essere qualificati, nonché la formazione di un elenco degli operatori economici qualificati, eventualmente suddiviso in categorie in base alla tipologia di appalto per la cui realizzazione è valida la qualificazione. È agevole rilevare che, quantomeno in materia di lavori pubblici, il nostro ordinamento già conosce un sistema di qualificazione che si fonda necessariamente su criteri oggettivi. L'attuale struttura del sistema di qualificazione consente, al verificarsi di circostanze predeterminate *ex lege*, l'esclusione dell'impresa dalla gara, ma non premia le imprese che sulla base della loro attività sono riuscite a costruirsi un'identità di contraenti affidabili. Per tale ragione l'Autorità già nel 2010 aveva avviato un percorso di studio, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, volto a verificare la possibilità di adozione di criteri per la qualificazione delle imprese che potessero garantire una maggiore affidabilità dei contraenti e qualità delle prestazioni, nell'intento di perseguire obiettivi di efficienza del mercato. Il percorso ha incontrato ostacoli nel vigente quadro normativo che, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, stabilisce in linea generale che l'offerta deve essere valutata in base a criteri che hanno una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto e che servono a misurarne il valore, tendenzialmente escludendo che si possa fare riferimento alle qualità soggettive dell'offerente. È pur vero che il divieto di commistione tra caratteristiche oggettive dell'offerta e requisiti soggettivi dell'impresa nella selezione del contraente è stato da ultimo ridimensionato, anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, sulla base della evidente considerazione che determinate caratteristiche dell'impresa possono facilmente proiettarsi sulla consistenza dell'offerta, tuttavia il percorso per la definizione di indicatori di *performance* che possano essere tenuti in considerazione in sede di gara appare ancora in divenire. In quest'ambito, però, le indicazioni provenienti dal percorso europeo di definizione delle nuove procedure possono contribuire a focalizzare l'attenzione, anche a livello nazionale, su un progetto di revisione del sistema di qualificazione che non si basi su un semplice documento di certificazione, ma sulla valorizzazione delle caratteristiche

Scenari evolutivi

dell'impresa e della concreta efficienza dimostrata dal soggetto esecutore, secondo un procedimento di valutazione dinamico e non più solo statico e documentale. Ciò, peraltro, non solo nel settore dei lavori, ma anche in quello dei servizi e delle forniture.

In definitiva, le sfide che si affacciano nel mercato degli appalti pubblici per i prossimi anni sono numerose, e non solo in ragione dell'attuale contesto di crisi economica che, indubbiamente, acuisce l'esigenza di individuare rapidamente nuovi percorsi di crescita. L'attuale panorama normativo, sia a livello nazionale che a livello europeo, sta contribuendo con forza a delineare importanti linee direttrici, per il futuro sviluppo, anche in un'ottica di radicale ristrutturazione delle procedure e del sistema. In questi termini, molte sono le potenzialità che si presentano e che vanno necessariamente colte e sviluppate. Il successo di una simile operazione, tuttavia, passa anche attraverso una maggiore chiarezza del dato normativo ed una semplificazione delle procedure. In questi termini il ruolo che l'Autorità può svolgere è importante ed ulteriormente rafforzato da una maggiore rilevanza della sua attività di regolazione, di vigilanza e di monitoraggio degli appalti.

APPENDICE A
LE ELABORAZIONI DELL'OSSERVATORIO

A1 La domanda di contratti pubblici

A1.1 La domanda di contratti pubblici di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Tabella 1 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei <u>settori ordinari</u> per tipo di contratto - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Tipo contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	17.222	28,0	1.466.390.268	29,2	85.146
Servizi	21.751	35,3	1.755.796.550	34,9	80.723
Forniture	22.573	36,7	1.804.409.672	35,9	79.937
Totale	61.546	100	5.026.596.490	100	81.672

Tabella 2 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei <u>settori speciali</u> per tipo di contratto - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Tipo contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	1.877	15,7	163.711.753	16,9	87.220
Servizi	5.433	45,4	430.193.727	44,3	79.182
Forniture	4.655	38,9	376.586.897	38,8	80.899
Totale	11.965	100	970.492.377	100	81.111

Tabella 3 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori</u> nei <u>settori ordinari</u> per procedura di scelta del contraente - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	1.372	8,0	130.502.393	8,9	95.118
Procedura ristretta	397	2,3	34.670.232	2,4	87.331
Procedura negoziata previa pubblicazione	5.199	30,2	422.839.168	28,8	81.331
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	10.161	59,0	871.403.625	59,4	85.760
Altre procedure	91	0,5	6.801.494	0,5	74.742
Non classificato	2	0,0	173.357	0,0	86.678
Totale	17.222	100	1.466.390.268	100	85.146

Appendice A

Tabella -4 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	46	2,5	4.619.949	2,8	100.434
Procedura ristretta	54	2,9	4.302.863	2,6	79.683
Procedura negoziata previa pubblicazione	341	18,2	29.949.829	18,3	87.829
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	752	40,1	65.528.942	40,0	87.140
Altre procedure	684	36,4	59.310.170	36,3	86.711
Totale	1.877	100	163.711.753	100	87.220

Tabella -5 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per categoria prevalente del bando - Anno 2012 - Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
OG1	4.554	26,4	390.267.672	26,6	85.698
OG2	707	4,1	63.086.875	4,3	89.232
OG3	4.336	25,2	377.487.357	25,7	87.059
OG4	5	0,0	359.880	0,0	71.976
OG5	1	0,0	83.892	0,0	83.892
OG6	538	3,1	45.075.265	3,1	83.783
OG7	69	0,4	6.219.780	0,4	90.142
OG8	807	4,7	66.681.319	4,6	82.629
OG9	292	1,7	26.077.095	1,8	89.305
OG10	472	2,7	42.417.666	2,9	89.868
OG11	656	3,8	54.956.216	3,7	83.775
OG12	156	0,9	12.467.706	0,9	79.921
OG13	288	1,7	23.226.811	1,6	80.649
OS1	50	0,3	4.129.961	0,3	82.599
OS2	82	0,5	6.268.203	0,4	76.442
OS2-A	1	0,0	90.727	0,0	90.727
OS2-B	1	0,0	67.592	0,0	67.592
OS3	152	0,9	12.857.324	0,9	84.588
OS4	71	0,4	6.205.563	0,4	87.402
OS5	11	0,1	972.090	0,1	88.372
OS6	368	2,1	31.880.829	2,2	86.633
OS7	128	0,7	10.177.376	0,7	79.511
OS8	29	0,2	2.477.742	0,2	85.439
OS9	28	0,2	2.420.649	0,2	86.452
OS10	196	1,1	16.561.841	1,1	84.499

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS11	22	0,1	1.882.326	0,1	85.560
OS12	129	0,8	11.829.662	0,8	91.703
OS12-B	1	0,0	50.771	0,0	50.771
OS13	13	0,1	1.110.876	0,1	85.452
OS14	26	0,2	2.497.394	0,2	96.054
OS15	1	0,0	51.000	0,0	51.000
OS16	2	0,0	184.613	0,0	92.306
OS17	1	0,0	60.900	0,0	60.900
OS18	67	0,4	5.378.517	0,4	80.276
OS19	43	0,3	3.524.141	0,2	81.957
OS20	12	0,1	1.161.159	0,1	96.763
OS21	193	1,1	17.262.322	1,2	89.442
OS22	46	0,3	3.697.468	0,3	80.380
OS23	44	0,3	3.653.205	0,3	83.027
OS24	395	2,3	31.229.401	2,1	79.062
OS25	24	0,1	1.691.013	0,1	70.459
OS26	32	0,2	2.617.042	0,2	81.783
OS27	4	0,0	313.395	0,0	78.349
OS28	352	2,0	29.822.854	2,0	84.724
OS29	3	0,0	327.500	0,0	109.167
OS30	431	2,5	35.899.154	2,4	83.293
OS31	6	0,0	389.290	0,0	64.882
OS32	35	0,2	2.980.201	0,2	85.149
OS33	27	0,2	2.656.595	0,2	98.392
OS34	3	0,0	335.602	0,0	111.867
Non classificato	1.312	7,6	103.266.435	7,0	78.709
Totale	17.222	100	1.466.390.268	100	85.146

Tabella 6 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	303	1,8	25.540.309	1,7	84.291
Basilicata	199	1,2	17.318.267	1,2	87.026
Bolzano	490	2,8	46.039.105	3,1	93.957
Calabria	478	2,8	42.360.308	2,9	88.620
Campania	702	4,1	60.152.732	4,1	85.688
Emilia Romagna	1.208	7,0	97.896.619	6,7	81.040
Friuli	519	3,0	45.317.827	3,1	87.318
Lazio	1.164	6,7	104.675.891	7,2	89.928
Liguria	527	3,1	43.465.178	3,0	82.477
Lombardia	2.222	12,9	184.792.379	12,6	83.165

Appendice A

Marche	325	1,9	28.228.674	1,9	86.857
Molise	178	1,0	14.319.591	1,0	80.447
Piemonte	1.352	7,8	111.796.014	7,6	82.689
Puglia	527	3,1	45.475.094	3,1	86.291
Sardegna	729	4,2	64.943.677	4,4	89.086
Sicilia	497	2,9	44.154.699	3,0	88.842
Toscana	1.065	6,2	88.578.770	6,0	83.173
Trento	688	4,0	55.171.907	3,8	80.192
Umbria	262	1,5	20.983.642	1,4	80.090
Valle d'Aosta	247	1,4	20.190.270	1,4	81.742
Veneto	1.390	8,1	118.768.436	8,1	85.445
Ambito nazionale	1.963	11,4	170.026.943	11,6	86.616
Non classificato	187	1,1	16.193.936	1,1	86.599
Totale	17.222	100	1.466.390.268	100	85.146

Tabella 7 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	18	1,0	1.567.519	0,9	87.084
Basilicata	8	0,4	527.869	0,3	65.984
Bolzano	44	2,3	4.824.442	2,9	109.646
Calabria	25	1,3	2.087.592	1,3	83.504
Campania	54	2,9	4.750.226	2,9	87.967
Emilia Romagna	102	5,4	8.972.087	5,5	87.962
Friuli	45	2,4	4.263.868	2,6	94.753
Lazio	48	2,6	4.509.409	2,8	93.946
Liguria	98	5,2	8.492.909	5,2	86.662
Lombardia	225	12,0	19.637.454	12,0	87.278
Marche	60	3,2	5.335.019	3,3	88.917
Molise	4	0,2	277.938	0,2	69.485
Piemonte	87	4,6	7.574.337	4,6	87.061
Puglia	120	6,4	9.393.676	5,7	78.281
Sardegna	27	1,4	2.580.375	1,6	95.569
Sicilia	36	1,9	3.468.245	2,1	96.340
Toscana	78	4,2	7.397.615	4,5	94.841
Trento	25	1,3	2.459.214	1,5	98.369
Umbria	17	0,9	1.361.153	0,8	80.068
Valle d'Aosta	8	0,4	621.524	0,4	77.690
Veneto	214	11,4	19.584.690	12	91.517
Ambito nazionale	515	27,4	42.366.662	25,9	82.265
Non classificato	19	1,0	1.657.928	1,0	87.259
Totale	1.877	100	163.711.753	100	87.220

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 8- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori ordinari e speciali</u> per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012 Importo base asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	1.112	5,8	92.263.961	5,7	82.971	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	0	-	-	-	-	
Agenzie fiscali	29	0,2	2.373.622	0,1	81.849	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	142	0,7	11.926.992	0,7	83.993	
Enti di ricerca	67	0,4	5.322.190	0,3	79.436	
Università	238	1,2	20.431.718	1,3	85.848	
Centrale committenza nazionale	1	0,0	141.028	0,0	141.028	
Camere di commercio	22	0,1	1.629.561	0,1	74.071	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	406	2,1	35.376.097	2,2	87.133
	servizi economici e di regolazione	745	3,9	61.416.841	3,8	82.439
Enti, Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	410	2,1	39.451.764	2,4	96.224
	Ferroviani	148	0,8	13.046.151	0,8	88.150
	Aeroportuali	123	0,6	9.779.896	0,6	79.511
	Portuali e Interportuali	72	0,4	7.047.122	0,4	97.877
	Trasporto pubblico locale	161	0,8	14.099.671	0,9	87.576
	Postali	9	0,0	1.012.995	0,1	112.555
	Multiservizi	431	2,3	37.162.287	2,3	86.223
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	214	1,1	17.653.677	1,1	82.494
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	126	0,7	12.024.824	0,7	95.435
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	635	3,3	55.333.464	3,4	87.139

Appendice A

	Gestione Rifiuti	177	0,9	16.048.056	1,0	90.667
	Informatica e telecomunicazioni	35	0,2	2.794.241	0,2	79.835
Regioni		461	2,4	41.481.410	2,5	89.981
Centrali committenza regionali		69	0,4	5.424.271	0,3	78.613
Aziende del servizio sanitario nazionale		706	3,7	63.087.281	3,9	89.359
Province		1.454	7,6	124.757.803	7,7	85.803
Comuni		9.904	51,9	832.325.099	51,1	84.039
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		592	3,1	54.848.140	3,4	92.649
Comunità montane		261	1,4	21.890.686	1,3	83.872
Non classificato		349	1,8	29.951.171	1,8	85.820
Totale		19.099	100	1.630.102.021	100	85.350

Tabella -9 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	2.232	10,3	199.872.795	11,4	89.549
Procedura ristretta	654	3,0	56.070.053	3,2	85.734
Procedura negoziata previa pubblicazione	6.848	31,5	551.317.663	31,4	80.508
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	11.141	51,2	873.585.725	49,8	78.412
Altre procedure	864	4,0	74.069.264	4,2	85.728
Non classificato	12	0,1	881.050	0,1	73.421
Totale	21.751	100	1.755.796.550	100	80.723

Tabella -10 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	153	2,8	12.671.235	2,9	82.819
Procedura ristretta	93	1,7	7.659.824	1,8	82.364
Procedura negoziata previa pubblicazione	705	13,0	58.103.297	13,5	82.416
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.249	41,4	178.049.169	41,4	79.168
Altre procedure	2.233	41,1	173.710.202	40,4	77.792
Totale	5.433	100	430.193.727	100	79.182

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella -11 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per CPV -					
Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	3.833	17,6	327.112.470	18,6	85.341
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	2.226	10,2	178.783.573	10,2	80.316
Servizi di riparazione e manutenzione	2.022	9,3	165.097.429	9,4	81.651
Servizi sanitari e di assistenza sociale	1.815	8,3	147.989.155	8,4	81.537
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	1.757	8,1	139.481.640	7,9	79.386
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	1.644	7,6	123.787.798	7,1	75.297
Altri servizi di comunità, sociali e personali	1.066	4,9	89.598.416	5,1	84.051
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	987	4,5	77.497.916	4,4	78.519
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	952	4,4	81.320.608	4,6	85.421
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	733	3,4	49.993.224	2,9	68.204
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	632	2,9	49.178.626	2,8	77.814
Servizi di istruzione e formazione	608	2,8	46.473.297	2,6	76.436
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	596	2,7	48921383,28	2,8	82.083
Altri codici CPV	906	4,2	73088619,95	4,2	80.672
Non classificato	1.974	9,1	157472392,6	9	79.773
Totale	21.751	100	1.755.796.550	100	80.723

Appendice A

Tabella -12 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>servizi nei settori speciali</u> per CPV -					
Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi di riparazione e manutenzione	814	15	65.525.693	15,2	80.498
Servizi di installazione (escluso software)	33	0,6	2.689.476	0,6	81.499
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	65	1,2	5.253.033	1,2	80.816
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	266	4,9	20.480.946	4,8	76.996
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	88	1,6	6.670.320	1,6	75.799
Servizi di poste e telecomunicazioni	113	2,1	9.543.496	2,2	84.456
Servizi pubblici	96	1,8	7.938.059	1,8	82.688
Servizi immobiliari	10	0,2	760.955	0,2	76.096
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	607	11,2	43.530.843	10,1	71.715
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	617	11,3	49.143.972	11,4	79.650
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	50	0,9	3.333.954	0,8	66.679
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	10	0,2	601.706	0,1	60.171
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	9	0,2	755.330	0,2	83.926
Altri codici CPV	1.835	33,8	150.440.307	35	81.984
Non classificato	820	15,1	63.525.637	14,8	77.470
Totale	5.433	100	430.193.727	100	79.182

Tabella 13- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>servizi nei settori ordinari</u> per					
competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	205	0,9	16.685.933	0,9	81.395
Basilicata	134	0,6	10.899.067	0,6	81.336
Bolzano	532	2,5	42.313.696	2,4	79.537
Calabria	247	1,1	19.462.624	1,1	78.796

Elaborazioni dell'Osservatorio

Campania	999	4,6	83.062.800	4,7	83.146
Emilia Romagna	1.629	7,5	132.775.621	7,6	81.507
Friuli	547	2,5	45.395.857	2,6	82.991
Lazio	1.149	5,3	92.609.646	5,3	80.600
Liguria	512	2,4	40.893.300	2,3	79.870
Lombardia	3.190	14,7	261.424.545	14,9	81.951
Marche	315	1,5	24.509.197	1,4	77.807
Molise	64	0,3	4.739.283	0,3	74.051
Piemonte	1.374	6,3	111.113.227	6,3	80.868
Puglia	771	3,5	61.501.751	3,5	79.769
Sardegna	631	2,9	52.814.634	3,0	83.700
Sicilia	788	3,6	59.596.773	3,4	75.630
Toscana	987	4,5	82.162.973	4,7	83.245
Trento	708	3,3	54.182.014	3,1	76.528
Umbria	176	0,8	14.292.391	0,8	81.207
Valle d'Aosta	201	0,9	16.292.629	0,9	81.058
Veneto	1.353	6,2	114.303.809	6,5	84.482
Ambito nazionale	4.948	22,8	391.030.044	22,3	79.028
Non classificato	291	1,3	23.734.737	1,4	81.563
Totale	21.751	100	1.755.796.550	100	80.723

Tabella 14- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	23	0,4	1.654.181	0,4	71.921
Basilicata	16	0,3	1.353.121	0,3	84.570
Bolzano	93	1,7	6.569.823	1,5	70.643
Calabria	62	1,1	5.440.881	1,3	87.756
Campania	84	1,5	6.055.511	1,4	72.089
Emilia Romagna	436	8,0	34.560.422	8,0	79.267
Friuli	98	1,8	7.847.351	1,8	80.075
Lazio	248	4,6	19.188.645	4,5	77.374
Liguria	90	1,7	7.082.953	1,6	78.699
Lombardia	619	11,4	46.968.940	10,9	75.879
Marche	36	0,7	2.921.593	0,7	81.155
Molise	1	0,0	50.000	0,0	50.000
Piemonte	273	5,0	21.752.691	5,1	79.680
Puglia	123	2,3	9.814.146	2,3	79.790
Sardegna	47	0,9	3.877.803	0,9	82.506
Sicilia	74	1,4	5.868.387	1,4	79.303

Appendice A

Toscana	200	3,7	17.250.556	4,0	86.253
Trento	33	0,6	2.519.064	0,6	76.335
Umbria	19	0,3	1.508.395	0,4	79.389
Valle d'Aosta	14	0,3	959.791	0,2	68.556
Veneto	384	7,1	30.234.147	7,0	78.735
Ambito nazionale	2.388	43,9	190.977.723	44,4	79.974
Non classificato	72	1,3	5.737.604	1,3	79.689
Totale	5.433	100	430.193.727	100	79.182

Tabella 15- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012
Importo base asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	3.387	12,5	255.633.459	11,7	75.475	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	72	0,3	5.946.688	0,3	82.593	
Agenzie fiscali	54	0,2	4.507.032	0,2	83.464	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	134	0,5	11.222.427	0,5	83.749	
Enti di ricerca	285	1,0	21.952.422	1,0	77.026	
Università	429	1,6	34.126.299	1,6	79.548	
Centrale committenza nazionale	19	0,1	1.632.612	0,1	85.927	
Camere di commercio	210	0,8	15.792.817	0,7	75.204	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	863	3,2	70.971.621	3,2	82.238
	servizi economici e di regolazione	875	3,2	71.162.423	3,3	81.328
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	304	1,1	24.511.958	1,1	80.631
	Ferroviani	568	2,1	47.346.801	2,2	83.357
	Aeroportuali	390	1,4	31.111.710	1,4	79.774
	Portuali e Interportuali	96	0,4	7.988.475	0,4	83.213
	Trasporto pubblico locale	725	2,7	55.207.607	2,5	76.148
	Postali	449	1,7	38.490.187	1,8	85.724
Multiservizi	1.481	5,4	118.340.085	5,4	79.906	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	889	3,3	66.086.921	3,0	74.338
Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	502	1,8	40.892.309	1,9	81.459
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	843	3,1	69.053.824	3,2	81.914
Gestione Rifiuti	1.154	4,2	98.663.558	4,5	85.497
Informatica e telecomunicazioni	525	1,9	40.683.459	1,9	77.492
Regioni	492	1,8	39.858.409	1,8	81.013
Centrali committenza regionali	670	2,5	54.414.661	2,5	81.216
Aziende del servizio sanitario nazionale	2.733	10,1	224.948.111	10,3	82.308
Province	953	3,5	73.145.678	3,3	76.753
Comuni	7.029	25,9	574.804.248	26,3	81.776
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	157	0,6	13.267.608	0,6	84.507
Comunità montane	228	0,8	19.458.422	0,9	85.344
Non classificato	668	2,5	54.768.443	2,5	81.989
Totale	27.184	100	2.185.990.277	100	80.415

Tabella - 16- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	6.779	30,0	551.513.638	30,6	81.356
Procedura ristretta	572	2,5	45.429.589	2,5	79.422
Procedura negoziata previa pubblicazione	6.235	27,6	497.216.877	27,6	79.746
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	8.917	39,5	704.810.292	39,1	79.041
Altre procedure	63	0,3	4.798.635	0,3	76.169
Non classificato	7	0,0	640.641	0,0	91.520
Totale	22.573	100	1.804.409.672	100	79.937

Appendice A

Tabella -17 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	149	3,2	13.057.987	3,5	87.637
Procedura ristretta	144	3,1	12.891.845	3,4	89.527
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.212	26,0	99.919.447	26,5	82.442
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.609	34,5	125.296.829	33,3	77.872
Altre procedure	1.540	33,1	125.380.790	33,3	81.416
Non classificato	1	0,0	40.000	0,0	40.000
Totale	4.655	100	376.586.897	100	80.899

Tabella -18 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per CPV - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	13.121	58,1	1.045.893.601	58,0	79.711
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	1.153	5,1	93.228.972	5,2	80.858
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	1.010	4,5	81.663.127	4,5	80.855
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	813	3,6	64.375.235	3,6	79.182
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	586	2,6	45.860.237	2,5	78.260
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	573	2,5	45.179.890	2,5	78.848
Pacchetti software e sistemi di informazione	527	2,3	43.160.831	2,4	81.899
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	429	1,9	36.356.265	2,0	84.747
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	392	1,7	31.431.467	1,7	80.182

Elaborazioni dell'Osservatorio

Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	366	1,6	28.880.117	1,6	78.907
Altri codici CPV	2.172	9,6	172.215.771	9,5	79.289
Non classificato	1.431	6,3	116.164.158	6,4	81.177
Totale	22.573	100	1.804.409.672	100	79.937

Tabella 19 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per CPV - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	976	21	76.653.732	20,4	78.539
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	631	13,5	57.320.507	15,2	90.841
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	462	9,9	36.678.373	9,7	79.390
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	435	9,3	34.688.097	9,2	79.743
Macchinari industriali	382	8,2	29.965.238	8,0	78.443
Sostanze chimiche	229	4,9	18.638.416	5,0	81.390
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	226	4,9	18.149.459	4,8	80.307
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	211	4,5	17.230.358	4,6	81.660
Pacchetti software e sistemi di informazione	118	2,5	9.805.536	2,6	83.098
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	105	2,3	8.041.400	2,1	76.585
Altri codici CPV	454	9,8	35.547.956	9,4	78.299
Non classificato	426	9,2	33.867.827	9,0	79.502
Totale	4.655	100	376.586.897	100	80.899

Appendice A

Tabella 20- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture</u> nei <u>settori ordinari</u> per competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	414	1,8	34.164.986	1,9	82.524
Basilicata	316	1,4	24.581.810	1,4	77.791
Bolzano	555	2,5	45.691.178	2,5	82.326
Calabria	312	1,4	23.998.300	1,3	76.918
Campania	1.163	5,2	91.341.712	5,1	78.540
Emilia Romagna	1.602	7,1	127.073.087	7,0	79.322
Friuli	543	2,4	44.504.165	2,5	81.960
Lazio	1.636	7,3	132.386.577	7,3	80.921
Liguria	610	2,7	46.975.840	2,6	77.010
Lombardia	2.493	11	202.347.228	11,2	81.166
Marche	351	1,6	25.730.330	1,4	73.306
Molise	176	0,8	13.452.070	0,7	76.432
Piemonte	1.366	6,1	107.401.399	5,9	78.625
Puglia	1.072	4,7	82.378.437	4,6	76.846
Sardegna	1.222	5,4	96.434.673	5,3	78.915
Sicilia	1.431	6,3	115.038.370	6,4	80.390
Toscana	861	3,8	70.420.686	3,9	81.789
Trento	677	3,0	51.790.553	2,9	76.500
Umbria	236	1,0	19.106.249	1,1	80.959
Valle d'Aosta	112	0,5	9.232.323	0,5	82.431
Veneto	1.699	7,5	138.567.586	7,7	81.558
Ambito nazionale	3.470	15,4	281.014.784	15,6	80.984
Non classificato	256	1,1	20.777.329	1,2	81.161
Totale	22.573	100	1.804.409.672	100	79.937

Tabella 21- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture</u> nei <u>settori speciali</u> per competenza territoriale della stazione appaltante - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	38	0,8	2.862.544	0,8	75.330
Basilicata	4	0,1	405.002	0,1	101.251
Bolzano	70	1,5	5.908.955	1,6	84.414
Calabria	4	0,1	376.072	0,1	94.018
Campania	64	1,4	4.782.759	1,3	74.731
Emilia Romagna	607	13	50.530.162	13,4	83.246

Elaborazioni dell'Osservatorio

Friuli	57	1,2	4.794.478	1,3	84.114
Lazio	313	6,7	24.020.822	6,4	76.744
Liguria	89	1,9	7.075.705	1,9	79.502
Lombardia	624	13,4	49.557.637	13,2	79.419
Marche	80	1,7	7.334.662	1,9	91.683
Molise	1	0,0	68.595	0,0	68.595
Piemonte	134	2,9	9.906.705	2,6	73.931
Puglia	92	2,0	6.897.934	1,8	74.978
Sardegna	28	0,6	2.244.183	0,6	80.149
Sicilia	44	0,9	3.479.595	0,9	79.082
Toscana	109	2,3	9.387.003	2,5	86.119
Trento	54	1,2	4.491.064	1,2	83.168
Umbria	18	0,4	1.314.557	0,3	73.031
Valle d'Aosta	20	0,4	1.598.418	0,4	79.921
Veneto	218	4,7	17.309.733	4,6	79.402
Ambito nazionale	1.801	38,7	144.251.887	38,3	80.095
Non classificato	186	4,0	17.988.426	4,8	96.712
Totale	4.655	100	376.586.897	100	80.899

Tabella 22- Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012
Importo base asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	1.717	6,3	141.334.042	6,5	82.315	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	23	0,1	1.982.372	0,1	86.190	
Agenzie fiscali	49	0,2	4.147.191	0,2	84.637	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	68	0,2	5.996.578	0,3	88.185	
Enti di ricerca	395	1,5	30.302.295	1,4	76.715	
Università	527	1,9	39.695.568	1,8	75.324	
Centrale committenza nazionale	16	0,1	1.629.690	0,1	101.856	
Camere di commercio	80	0,3	6.264.460	0,3	78.306	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	643	2,4	50.124.028	2,3	77.953
	servizi economici e di regolazione	574	2,1	46.414.158	2,1	80.861

Appendice A

Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	140	0,5	11.823.431	0,5	84.453
	Ferroviani	654	2,4	52.735.473	2,4	80.635
	Aeroportuali	204	0,7	15.445.455	0,7	75.713
	Portuali e Interportuali	13	0,0	1.289.968	0,1	99.228
	Trasporto pubblico locale	1.097	4,0	89.185.689	4,1	81.300
	Postali	159	0,6	13.578.111	0,6	85.397
	Multiservizi	831	3,1	66.143.255	3,0	79.595
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	669	2,5	53.055.950	2,4	79.306
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	359	1,3	29.612.658	1,4	82.487
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	580	2,1	47.098.089	2,2	81.204
	Gestione Rifiuti	759	2,8	63.118.611	2,9	83.160
	Informatica e telecomunicazioni	139	0,5	11.582.389	0,5	83.327
Regioni	154	0,6	12.735.576	0,6	82.699	
Centrali committenza regionali	3.501	12,9	283.471.938	13,0	80.969	
Aziende del servizio sanitario nazionale	11.124	40,9	881.283.928	40,4	79.224	
Province	363	1,3	27.670.533	1,3	76.227	
Comuni	1.764	6,5	139.141.583	6,4	78.878	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	39	0,1	3.373.473	0,2	86.499	
Comunità montane	62	0,2	5.112.273	0,2	82.456	
Non classificato	525	1,9	45.647.804	2,1	86.948	
Totale	27.228	100	2.180.996.569	100	80.101	

Elaborazioni dell'Osservatorio

A1.2. La domanda di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 euro

Tabella 1 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei <u>settori ordinari</u> per tipo di contratto anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Tipo di contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	15.316	36,5	16.902.421.418	25,0	1.103.579
Forniture	13.095	31,2	17.904.100.546	26,5	1.367.247
Servizi	13.513	32,2	32.688.673.179	48,4	2.419.054
Totale	41.924	100,0	67.495.195.143	100,0	1.609.942

Tabella 2 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei <u>settori speciali</u> per tipo di contratto anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Tipo di contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	3.028	29,4	7.009.595.693	32,1	2.314.926
Forniture	2.810	27,3	6.380.977.274	29,2	2.270.810
Servizi	4.450	43,3	8.432.041.744	38,6	1.894.841
Totale	10.288	100,0	21.822.614.711	100,0	2.121.172

Tabella 3 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori ordinari</u> per classe di importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	11.004	71,8	3.054.059.655	18,1	277.541
>500.000 <=1.000.000	2.444	16,0	1.771.357.154	10,5	724.778
>=1.000.000 <=5.000.000	1.576	10,3	3.368.425.870	19,9	2.137.326
>=5.000.000 <=15.000.000	215	1,4	1.815.971.962	10,7	8.446.381
>15.000.000	77	0,5	6.892.606.777	40,8	89.514.374
Totale	15.316	100,0	16.902.421.418	100,0	1.103.579

Tabella 4 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori speciali</u> per classe di importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	1.488	49,1	449.218.940	6,4	301.894
>500.000 <=1.000.000	633	20,9	466.804.747	6,7	737.448
>=1.000.000 <=5.000.000	714	23,6	1.595.554.647	22,8	2.234.670
>=5.000.000 <=15.000.000	125	4,1	1.092.782.065	15,6	8.742.257
>15.000.000	68	2,2	3.405.235.295	48,6	50.076.990
Totale	3.028	100,0	7.009.595.693	100,0	2.314.926

Appendice A

Tabella 5 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori ordinari</u> per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	5.014	32,7	7.180.297.453	42,5	1.432.050
Procedura ristretta	562	3,7	5.989.577.827	35,4	10.657.612
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.364	8,9	414.574.296	2,5	303.940
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	6.924	45,2	2.736.091.898	16,2	395.161
Altre procedure	29	0,2	8.616.842	0,1	297.132
Non classificato	1.423	9,3	573.263.103	3,4	402.855
Totale	15.316	100,0	16.902.421.418	100,0	1.103.579

Tabella 6 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori speciali</u> per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	365	12,1	1.005.263.781	14,3	2.754.147
Procedura ristretta	190	6,3	738.002.820	10,5	3.884.225
Procedura negoziata previa pubblicazione	380	12,5	3.196.805.829	45,6	8.412.647
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	835	27,6	1.001.677.655	14,3	1.199.614
Altre procedure	1.229	40,6	1.056.946.195	15,1	860.005
Non classificato	29	1,0	10.899.412	0,2	375.842
Totale	3.028	100,0	7.009.595.693	100,0	2.314.926

Tabella 7 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>lavori nei settori ordinari</u> per categoria prevalente del bando - Anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	4.654	30,4	3.978.182.801	23,5	854.788
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	1.147	7,5	790.351.703	4,7	689.060

Elaborazioni dell'Osservatorio

OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	4.029	26,3	7.205.664.876	42,6	1.788.450
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	19	0,1	416.903.514	2,5	21.942.290
OG5 - Dighe	3	0,0	2.820.759	0,0	940.253
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	672	4,4	604.304.889	3,6	899.263
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	146	1,0	608.994.693	3,6	4.171.197
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	635	4,1	498.193.860	2,9	784.557
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	365	2,4	260.596.511	1,5	713.963
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua ed impianti di pubblica illuminazione	235	1,5	126.861.202	0,8	539.835
OG11 - Impianti tecnologici	451	2,9	294.566.162	1,7	653.140
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	135	0,9	194.548.717	1,2	1.441.102
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	128	0,8	46.842.095	0,3	365.954
OS1 - Lavori in terra	52	0,3	36.479.064	0,2	701.520
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	63	0,4	25.438.822	0,2	403.791
OS3 - Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	47	0,3	23.777.108	0,1	505.896

Appendice A

OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	61	0,4	40.872.667	0,2	670.044
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	9	0,1	4.420.970	0,0	491.219
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	223	1,5	116.203.271	0,7	521.091
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile e tecnica	51	0,3	19.313.874	0,1	378.703
OS8 - Opere di impermeabilizzazione	14	0,1	4.650.717	0,0	332.194
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	14	0,1	6.671.937	0,0	476.567
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	117	0,8	50.096.071	0,3	428.172
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	27	0,2	13.941.982	0,1	516.370
OS12 - Barriere e protezioni stradali	157	1,0	85.486.146	0,5	544.498
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	13	0,1	8.386.966	0,0	645.151
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	22	0,1	200.702.089	1,2	9.122.822
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	3	0,0	1.506.945	0,0	502.315
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	89	0,6	132.694.397	0,8	1.490.948
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione e trattamento	44	0,3	38.003.988	0,2	863.727
OS20 - Rilevamenti topografici	3	0,0	1.380.109	0,0	460.036

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS21 - Opere strutturali speciali	290	1,9	173.075.188	1,0	596.811
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	56	0,4	122.286.186	0,7	2.183.682
OS23 - Demolizione di opere	32	0,2	14.017.878	0,1	438.059
OS24 - Verde e arredo urbano	239	1,6	112.705.104	0,7	471.569
OS25 - Scavi archeologici	16	0,1	8.894.162	0,1	555.885
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	8	0,1	2.822.153	0,0	352.769
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	217	1,4	123.702.029	0,7	570.055
OS29 - Armamento ferroviario	7	0,0	22.835.103	0,1	3.262.158
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	216	1,4	97.144.142	0,6	449.741
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	4	0,0	7.976.698	0,0	1.994.174
OS32 - Strutture in legno	50	0,3	47.481.384	0,3	949.628
OS33 - Coperture speciali	19	0,1	5.287.702	0,0	278.300
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	18	0,1	26.718.900	0,2	1.484.383
Non classificato	516	3,4	298.615.883	1,8	578.713
Totale	15.316	100,00	16.902.421.418	100,00	1.103.579

Tabella 8 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per categoria prevalente del bando - Anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo(%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	304	10,0	347.905.096	5,0	1.144.425
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	26	0,9	15.477.646	0,2	595.294

Appendice A

OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	196	6,5	338.973.992	4,8	1.729.459
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	8	0,3	72.934.858	1,0	9.116.857
OG5 - Dighe	1	0,0	818.872	0,0	818.872
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	946	31,2	1.082.989.794	15,5	1.144.810
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	8	0,3	5.467.632	0,1	683.454
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	20	0,7	14.166.634	0,2	708.332
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	31	1,0	57.698.210	0,8	1.861.233
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua ed impianti di pubblica illuminazione	100	3,3	1.901.411.450	27,1	19.014.114
OG11 - Impianti tecnologici	173	5,7	174.882.205	2,5	1.010.880
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	8	0,3	6.161.432	0,1	770.179
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	4	0,1	1.301.837	0,0	325.459
OS1 - Lavori in terra	21	0,7	25.729.494	0,4	1.225.214
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	1	0,0	349.950	0,0	349.950
OS3 - Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	8	0,3	2.559.204	0,0	319.901

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	8	0,3	8.751.667	0,1	1.093.958
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	7	0,2	9.006.773	0,1	1.286.682
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	11	0,4	4.384.969	0,1	398.634
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile e tecnica	4	0,1	1.390.962	0,0	347.740
OS8 - Opere di impermeabilizzazione	13	0,4	9.563.325	0,1	735.640
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	60	2,0	374.278.447	5,3	6.237.974
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	6	0,2	3.042.974	0,0	507.162
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	1	0,0	211.014	0,0	211.014
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	1	0,0	838.846	0,0	838.846
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	4	0,1	2.133.674	0,0	533.419
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	2	0,1	432.599	0,0	216.300
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	1	0,0	400.000	0,0	400.000
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	18	0,6	16.549.274	0,2	919.404
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione e trattamento	19	0,6	29.320.861	0,4	1.543.203
OS20 - Rilevamenti topografici	3	0,1	836.444	0,0	278.815

Appendice A

OS21 - Opere strutturali speciali	18	0,6	5.841.853	0,1	324.547
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	83	2,7	126.533.713	1,8	1.524.503
OS23 - Demolizione di opere	10	0,3	10.886.248	0,2	1.088.625
OS24 - Verde e arredo urbano	31	1,0	12.502.335	0,2	403.301
OS25 - Scavi archeologici	1	0,0	170.000	0,0	170.000
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	7	0,2	43.224.905	0,6	6.174.986
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	12	0,4	63.721.800	0,9	5.310.150
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	13	0,4	10.176.457	0,1	782.804
OS29 - Armamento ferroviario	26	0,9	249.158.230	3,6	9.583.009
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	31	1,0	22.049.229	0,3	711.265
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	1	0,0	1.817.750	0,0	1.817.750
OS32 - Strutture in legno	2	0,1	382.947	0,0	191.473
OS33 - Coperture speciali	1	0,0	270.498	0,0	270.498
Non classificato	779	25,7	1.952.889.594	27,9	2.506.919
Totale	3.028	100,0%	7.009.595.693	100,0%	2.314.926

Tabella 9 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	912	6,0	552.407.203	3,3	605.710
VALLE D'AOSTA	160	1,0	135.400.205	0,8	846.251
LOMBARDIA	1685	11,0	1.132.674.621	6,7	672.210
Prov. TRENTO	475	3,1	339.346.509	2,0	714.414
Prov. BOLZANO	556	3,6	398.136.136	2,4	716.072
VENETO	1102	7,2	2.870.818.867	17,0	2.605.099
FRIULI	582	3,8	351.571.688	2,1	604.075
LIGURIA	290	1,9	163.052.767	1,0	562.251
EMILIA	821	5,4	720.922.695	4,3	878.103
TOSCANA	753	4,9	548.523.659	3,2	728.451

Elaborazioni dell'Osservatorio

UMBRIA	161	1,1	78.105.006	0,5	485.124
MARCHE	246	1,6	167.763.659	1,0	681.966
LAZIO	1045	6,8	802.976.253	4,8	768.398
ABRUZZO	239	1,6	134.795.968	0,8	564.000
MOLISE	97	0,6	44.201.504	0,3	455.686
CAMPANIA	867	5,7	700.940.942	4,1	808.467
PUGLIA	704	4,6	518.390.997	3,1	736.351
BASILICATA	237	1,5	189.367.743	1,1	799.020
CALABRIA	516	3,4	428.116.581	2,5	829.683
SICILIA	693	4,5	530.560.067	3,1	765.599
SARDEGNA	755	4,9	425.264.656	2,5	563.264
AMBITO NAZIONALE	2082	13,6	5.195.515.515	30,7	2.495.445
Non Classificato	338	2,2	473.568.176	2,8	1.401.089
Totale	15.316	100,0	16.902.421.418	100,0	1.103.579

Tabella 10 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	133	4,4	155.192.131	2,2	1.166.858
VALLE D'AOSTA	7	0,2	7.031.809	0,1	1.004.544
LOMBARDIA	266	8,8	280.944.016	4,0	1.056.181
Prov. TRENTO	21	0,7	12.902.033	0,2	614.383
Prov. BOLZANO	24	0,8	15.614.739	0,2	650.614
VENETO	196	6,5	106.538.699	1,5	543.565
FRIULI	53	1,8	29.695.884	0,4	560.300
LIGURIA	67	2,2	54.414.202	0,8	812.152
EMILIA	130	4,3	109.411.665	1,6	841.628
TOSCANA	132	4,4	121.200.755	1,7	918.188
UMBRIA	32	1,1	16.812.060	0,2	525.377
MARCHE	52	1,7	38.628.520	0,6	742.856
LAZIO	126	4,2	242.427.919	3,5	1.924.031
ABRUZZO	50	1,7	20.516.435	0,3	410.329
MOLISE	1	0,0	647.500	0,0	647.500
CAMPANIA	62	2,0	73.749.064	1,1	1.189.501
PUGLIA	188	6,2	290.854.079	4,1	1.547.096
BASILICATA	6	0,2	1.544.847	0,0	257.474
CALABRIA	28	0,9	40.267.050	0,6	1.438.109
SICILIA	58	1,9	26.183.164	0,4	451.434
SARDEGNA	52	1,7	159.750.744	2,3	3.072.130
AMBITO NAZIONALE	1134	37,5	4.848.684.170	69,2	4.275.736
Non Classificato	210	6,9	356.584.206	5,1	1.698.020
Totale	3.028	100,0	7.009.595.693	100,0	2.314.926

Appendice A

Tabella 11 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	980	5,3	904.991.905	3,8	923.461	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	6	0,0	9.158.862	0,0	1.526.477	
Agenzie fiscali	14	0,1	5.267.020	0,0	376.216	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	110	0,6	71.744.317	0,3	652.221	
Enti di ricerca	28	0,2	32.102.673	0,1	1.146.524	
Università	201	1,1	268.588.565	1,1	1.336.262	
Centrale committenza nazionale	0	0,0	0	0,0	0	
Camere di commercio	10	0,1	4.357.930	0,0	435.793	
Enti, Fondazioni ed Agenzie	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	433	2,4	354.831.392	1,5	819.472
produttori di	servizi economici e di regolazione	701	3,8	863.651.511	3,6	1.232.028
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	740	4,0	3.355.680.203	14,0	4.534.703
	Ferroviani	320	1,7	1.488.810.433	6,2	4.652.533
	Aeroportuali	120	0,7	234.177.228	1,0	1.951.477
	Portuali e Interportuali	141	0,8	771.914.019	3,2	5.474.568
	Trasporto pubblico locale	164	0,9	230.006.943	1,0	1.402.481
	Postali	138	0,8	126.781.684	0,5	918.708
	Multiservizi	434	2,4	303.652.495	1,3	699.660
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	519	2,8	2.326.910.989	9,7	4.483.451
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	345	1,9	1.236.585.533	5,2	3.584.306
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	911	5,0	1.028.137.634	4,3	1.128.581
	Gestione Rifiuti	192	1,0	229.756.117	1,0	1.196.646
	Informatica e telecomunicazioni	71	0,4	44.086.116	0,2	620.931
Regioni		476	2,6	2.637.010.444	11,0	5.539.938
Centrali committenza regionali		54	0,3	62.679.772	0,3	1.160.737

Elaborazioni dell'Osservatorio

Aziende del servizio sanitario nazionale	522	2,8	545.180.063	2,3	1.044.406
Province	1.442	7,9	1.120.606.489	4,7	777.120
Comuni	8.168	44,5	4.606.007.059	19,3	563.909
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	628	3,4	523.498.892	2,2	833.597
Comunità montane	160	0,9	90.392.378	0,4	564.952
Non classificato	316	1,7	435.448.448	1,8	1.378.001
Totale	18.344	100,0	23.912.017.111	100,0	1.303.533

Tabella 12 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	8.155	60,3	2.039.271.838	6,2	250.064
>500.000 <=1.000.000	2.163	16,0	1.550.118.873	4,7	716.652
>=1.000.000 <=5.000.000	2.429	18,0	5.226.064.376	16,0	2.151.529
>=5.000.000 <=15.000.000	504	3,7	4.149.446.242	12,7	8.233.028
>15.000.000	262	1,9	19.723.771.850	60,3	75.281.572
Totale	13.513	100,0	32.688.673.179	100,0	2.419.054

Tabella 13 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per classe d'importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	2.841	63,8	784.815.162	9,3	276.246
>500.000 <=1.000.000	603	13,6	438.101.325	5,2	726.536
>=1.000.000 <=5.000.000	747	16,8	1.632.277.719	19,4	2.185.111
>=5.000.000 <=15.000.000	169	3,8	1.394.464.466	16,5	8.251.269
>15.000.000	90	2,0	4.182.383.072	49,6	46.470.923
Totale	4.450	100,0	8.432.041.744	100,0	1.894.841

Tabella 14 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	5.572	41,2	18.544.420.258	56,7	3.328.144
Procedura ristretta	800	5,9	8.964.616.740	27,4	11.205.771
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.699	12,6	642.779.505	2,0	378.328

Appendice A

Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.294	31,8	3.998.716.903	12,2	931.234
Altre procedure	361	2,7	104.274.351	0,3	288.849
Non classificato	787	5,8	433.865.423	1,3	551.290
Totale	13.513	100,0	32.688.673.179	100,0	2.419.054

Tabella 15 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	509	11,4	1.089.661.073	12,9	2.140.788
Procedura ristretta	323	7,3	816.663.274	9,7	2.528.369
Procedura negoziata previa pubblicazione	485	10,9	2.095.827.688	24,9	4.321.294
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.907	42,9	3.892.500.243	46,2	2.041.164
Altre procedure	1.132	25,4	495.440.499	5,9	437.668
Non classificato	94	2,1	41.948.968	0,5	446.266
Totale	4.450	100,0	8.432.041.744	100,0	1.894.841

Tabella 16 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per CPV - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	2.450	18,1	12.304.008.676	37,6	5.022.044
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	1.211	9,0	3.406.357.629	10,4	2.812.847
Servizi sanitari e di assistenza sociale	2.405	17,8	3.005.282.434	9,2	1.249.598
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	530	3,9	2.569.703.354	7,9	4.848.497
Servizi di riparazione e manutenzione	923	6,8	2.260.741.141	6,9	2.449.340
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	449	3,3	1.748.029.957	5,3	3.893.162
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	1.164	8,6	1.657.115.060	5,1	1.423.638
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	954	7,1	1.209.904.707	3,7	1.268.244
Altri servizi di comunità, sociali e personali	666	4,9	723.951.937	2,2	1.087.015
Servizi di poste e telecomunicazioni	123	0,9	630.000.492	1,9	5.121.955

Elaborazioni dell'Osservatorio

Altre CPV	1.638	12,1	1.947.203.538	6,0	1.188.769
Non classificato	1.000	7,4	1.226.374.254	3,8	1.226.374
Totale	13.513	100,0	32.688.673.179	100,0	2.419.054

Tabella 17 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per CPV - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	533	12,0	1.229.599.766	14,6	2.306.941
Servizi di riparazione e manutenzione	742	16,7	1.129.091.693	13,4	1.521.687
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	736	16,5	1.085.599.746	12,9	1.475.000
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	59	1,3	1.003.698.096	11,9	17.011.832
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	288	6,5	687.465.429	8,2	2.387.033
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	374	8,4	614.440.745	7,3	1.642.890
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	327	7,3	393.041.907	4,7	1.201.963
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	155	3,5	387.826.247	4,6	2.502.105
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	83	1,9	357.637.941	4,2	4.308.891
Servizi di poste e telecomunicazioni	153	3,4	324.650.647	3,9	2.121.900
Altre CPV	546	12,3	675.992.212	8,0	1.238.081
Non classificato	454	10,2	542.997.312	6,4	1.196.029
Totale	4.450	100,0	8.432.041.744	100,0	1.894.841

Tabella 18 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	817	6,0	1.704.153.900	5,2	2.085.868
VALLE D'AOSTA	118	0,9	136.149.043	0,4	1.153.805
LOMBARDIA	1978	14,6	2.822.877.597	8,6	1.427.137
Prov. TRENTO	300	2,2	469.436.263	1,4	1.564.788
Prov. BOLZANO	195	1,4	178.428.130	0,5	915.016

Appendice A

VENETO	962	7,1	968.150.855	3,0	1.006.394
FRIULI	338	2,5	333.140.046	1,0	985.621
LIGURIA	337	2,5	404.353.698	1,2	1.199.863
EMILIA	856	6,3	1.421.597.525	4,3	1.660.745
TOSCANA	794	5,9	2.821.812.189	8,6	3.553.920
UMBRIA	144	1,1	177.341.644	0,5	1.231.539
MARCHE	228	1,7	213.334.917	0,7	935.679
LAZIO	1028	7,6	1.490.079.984	4,6	1.449.494
ABRUZZO	219	1,6	357.836.282	1,1	1.633.956
MOLISE	33	0,2	78.745.030	0,2	2.386.213
CAMPANIA	800	5,9	1.804.334.385	5,5	2.255.418
PUGLIA	525	3,9	887.807.126	2,7	1.691.061
BASILICATA	115	0,9	170.056.992	0,5	1.478.756
CALABRIA	215	1,6	291.625.807	0,9	1.356.399
SICILIA	385	2,8	662.740.360	2,0	1.721.404
SARDEGNA	532	3,9	597.106.410	1,8	1.122.380
AMBITO NAZIONALE	2442	18,1	9.004.912.891	27,5	3.687.516
Non Classificato	152	1,1	5.692.652.103	17,4	37.451.659
Totale	13.513	100,0	32.688.673.179	100,0	2.419.054

Tabella 19 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	161	3,6	108.844.568	1,3	676.053
VALLE D'AOSTA	3	0,1	843.300	0,0	281.100
LOMBARDIA	291	6,5	395.933.717	4,7	1.360.597
Prov. TRENTO	18	0,4	8.416.266	0,1	467.570
Prov. BOLZANO	17	0,4	10.161.375	0,1	597.728
VENETO	208	4,7	144.766.227	1,7	695.991
FRIULI	55	1,2	22.674.219	0,3	412.259
LIGURIA	36	0,8	17.792.090	0,2	494.225
EMILIA	188	4,2	168.998.401	2,0	898.928
TOSCANA	134	3,0	62.635.575	0,7	467.430
UMBRIA	15	0,3	4.417.805	0,1	294.520
MARCHE	17	0,4	7.434.698	0,1	437.335
LAZIO	249	5,6	283.340.043	3,4	1.137.912
ABRUZZO	18	0,4	25.404.329	0,3	1.411.352
MOLISE	2	0,0	500.000	0,0	250.000
CAMPANIA	80	1,8	207.981.513	2,5	2.599.769
PUGLIA	74	1,7	47.505.570	0,6	641.967
BASILICATA	5	0,1	5.182.328	0,1	1.036.466
CALABRIA	24	0,5	14.292.844	0,2	595.535
SICILIA	33	0,7	40.340.066	0,5	1.222.426

Elaborazioni dell'Osservatorio

SARDEGNA	40	0,9	31.991.246	0,4	799.781
AMBITO NAZIONALE	2647	59,5	6.638.339.580	78,7	2.507.873
Non Classificato	135	3,0	184.245.981	2,2	1.364.785
Totale	4.450	100,0	8.432.041.744	100,0	1.894.841

Tabella 20 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	874	4,9	1.652.439.870	4,0	1.890.663	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	100	0,6	168.083.237	0,4	1.680.832	
Agenzie fiscali	31	0,2	34.323.325	0,1	1.107.204	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	113	0,6	305.332.776	0,7	2.702.060	
Enti di ricerca	131	0,7	100.214.137	0,2	764.993	
Università	210	1,2	269.187.746	0,7	1.281.846	
Centrale committenza nazionale	79	0,4	4.923.886.411	12,0	62.327.676	
Camere di commercio	64	0,4	23.483.726	0,1	366.933	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttrici di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	585	3,3	790.210.555	1,9	1.350.787
	servizi economici e di regolazione	476	2,6	1.020.766.206	2,5	2.144.467
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	Stradali	253	1,4	282.632.790	0,7	1.117.126
	Ferroviani	637	3,5	2.091.623.115	5,1	3.283.553
	Aeroportuali	205	1,1	675.770.695	1,6	3.296.442
	Portuali e Interportuali	77	0,4	59.026.651	0,1	766.580
	Trasporto pubblico locale	419	2,3	481.798.032	1,2	1.149.876
	Postali	592	3,3	947.848.025	2,3	1.601.095
	Multiservizi	532	3,0	465.473.360	1,1	874.950
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	880	4,9	1.327.779.312	3,2	1.508.840

Appendice A

Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	570	3,2	1.706.055.916	4,1	2.993.081
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	507	2,8	339.299.891	0,8	669.231
Gestione Rifiuti	926	5,2	7.202.445.889	17,5	7.778.019
Informatica e telecomunicazioni	512	2,9	572.554.365	1,4	1.118.270
Regioni	445	2,5	2.458.518.024	6,0	5.524.760
Centrali committenza regionali	531	3,0	1.886.010.164	4,6	3.551.808
Aziende del servizio sanitario nazionale	2.105	11,7	4.012.575.413	9,8	1.906.212
Province	425	2,4	698.040.114	1,7	1.642.447
Comuni	5.261	29,3	6.239.209.394	15,2	1.185.936
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	67	0,4	81.941.808	0,2	1.223.012
Comunità montane	132	0,7	107.012.194	0,3	810.698
Non classificato	224	1,2	197.171.782	0,5	880.231
Totale	17.963	100,0	41.120.714.923	100,0	2.289.190

Tabella 21 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	8.087	61,8	2.117.467.779	11,8	261.836
>500.000 <=1.000.000	2.148	16,4	1.526.929.279	8,5	710.861
>=1.000.000 <=5.000.000	2.319	17,7	4.934.121.889	27,6	2.127.694
>=5.000.000 <=15.000.000	380	2,9	3.112.525.197	17,4	8.190.856
>15.000.000	161	1,2	6.213.056.403	34,7	38.590.412
Totale	13.095	100,0	17.904.100.546	100,0	1.367.247

Tabella 22 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori speciali per classe d'importo - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	1.739	61,9	482.337.819	7,6	277.365
>500.000 <=1.000.000	393	14,0	288.779.916	4,5	734.809
>=1.000.000 <=5.000.000	476	16,9	1.137.582.312	17,8	2.389.879
>=5.000.000					
<=15.000.000	142	5,1	1.236.949.473	19,4	8.710.912
>15.000.000	60	2,1	3.235.327.755	50,7	53.922.129
Totale	2.810	100,0	6.380.977.274	100,0	2.270.810

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 23 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture</u> nei <u>settori ordinari</u> per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	7.404	56,5	11.635.542.558	65,0	1.571.521
Procedura ristretta	498	3,8	760.648.344	4,2	1.527.406
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.045	8,0	271.883.218	1,5	260.175
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	3.646	27,8	4.853.523.921	27,1	1.331.191
Altre procedure	11	0,1	2.916.828	0,0	265.166
Non classificato	491	3,7	379.585.678	2,1	773.087
Totale	13.095	100,0	17.904.100.546	100,0	1.367.247

Tabella 24 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture</u> nei <u>settori speciali</u> per procedura di scelta del contraente - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	373	13,3	852.617.549	13,4	2.285.838
Procedura ristretta	159	5,7	449.221.664	7,0	2.825.293
Procedura negoziata previa pubblicazione	520	18,5	2.886.252.660	45,2	5.550.486
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	927	33,0	1.736.114.623	27,2	1.872.831
Altre procedure	776	27,6	438.949.565	6,9	565.657
Non classificato	55	2,0	17.821.213	0,3	324.022
Totale	2.810	100	6.380.977.274	100,0	2.270.810

Tabella 25 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture</u> nei <u>settori ordinari</u> per CPV - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	9.160	70,0	11.696.698.383	65,3	1.276.932
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	256	2,0	709.143.677	4,0	2.770.092
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	398	3,0	475.992.279	2,7	1.195.960

Appendice A

Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	415	3,2	450.855.369	2,5	1.086.398
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	169	1,3	380.193.206	2,1	2.249.664
Pacchetti software e sistemi di informazione	209	1,6	331.556.907	1,9	1.586.397
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	171	1,3	293.029.977	1,6	1.713.626
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	237	1,8	241.052.661	1,3	1.017.100
Sostanze chimiche	102	0,8	185.249.354	1,0	1.816.170
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	295	2,3	178.979.695	1,0	606.711
Altre CPV	1.105	8,4	764.610.860	4,3	691.956
Non classificato	578	4,4	2.196.738.179	12,3	3.800.585
Totale	13.095	100,0	17.904.100.546	100,0	1.367.247

Tabella 26 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per CPV - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	622	22,1	2.175.573.278	34,1	3.497.706
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	394	14,0	956.968.563	15,0	2.428.854
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	214	7,6	751.643.816	11,8	3.512.354
Macchinari industriali	297	10,6	616.983.508	9,7	2.077.386
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	241	8,6	430.407.159	6,7	1.785.922
Sostanze chimiche	154	5,5	166.164.116	2,6	1.078.988
Pacchetti software e sistemi di informazione	109	3,9	117.336.014	1,8	1.076.477
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	119	4,2	112.969.954	1,8	949.327

Elaborazioni dell'Osservatorio

Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	122	4,3	110.600.507	1,7	906.562
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	29	1,0	73.407.699	1,2	2.531.300
Altre CPV	263	9,4	222.797.393	3,5	847.138
Non classificato	246	8,8	646.125.268	10,1	2.626.525
Totale	2.810	100,0	6.380.977.274	100,0	2.270.810

Tabella 27 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	628	4,8	514.173.788	2,9	818.748
VALLE D'AOSTA	33	0,3	15.134.481	0,1	458.621
LOMBARDIA	1550	11,8	1.756.891.271	9,8	1.133.478
Prov. TRENTO	333	2,5	230.756.394	1,3	692.962
Prov. BOLZANO	223	1,7	195.009.038	1,1	874.480
VENETO	826	6,3	916.492.394	5,1	1.109.555
FRIULI	315	2,4	227.842.198	1,3	723.309
LIGURIA	305	2,3	224.129.408	1,3	734.851
EMILIA	1162	8,9	1.540.436.694	8,6	1.325.677
TOSCANA	592	4,5	584.547.031	3,3	987.411
UMBRIA	133	1,0	63.186.968	0,4	475.090
MARCHE	134	1,0	83.448.961	0,5	622.753
LAZIO	648	4,9	544.513.142	3,0	840.298
ABRUZZO	295	2,3	204.291.638	1,1	692.514
MOLISE	107	0,8	186.463.593	1,0	1.742.650
CAMPANIA	1051	8,0	2.661.310.458	14,9	2.532.170
PUGLIA	660	5,0	646.826.916	3,6	980.041
BASILICATA	198	1,5	145.081.282	0,8	732.734
CALABRIA	119	0,9	94.116.229	0,5	790.893
SICILIA	950	7,3	1.700.775.096	9,5	1.790.290
SARDEGNA	788	6,0	861.990.011	4,8	1.093.896
AMBITO NAZIONALE	1888	14,4	4.378.190.403	24,5	2.318.957
Non Classificato	157	1,2	128.493.153	0,7	818.428
Totale	13.095	100,0	17.904.100.546	100,0	1.367.247

Appendice A

Tabella 28 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture nei settori speciali</u> per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
PIEMONTE	99	3,5	241.711.393	3,8	2.441.529
VALLE D'AOSTA	16	0,6	22.106.402	0,3	1.381.650
LOMBARDIA	221	7,9	902.463.111	14,1	4.083.543
Prov. TRENTO	32	1,1	31.366.069	0,5	980.190
Prov. BOLZANO	38	1,4	56.220.043	0,9	1.479.475
VENETO	102	3,6	145.583.991	2,3	1.427.294
FRIULI	36	1,3	38.692.984	0,6	1.074.805
LIGURIA	36	1,3	40.423.974	0,6	1.122.888
EMILIA	124	4,4	64.069.945	1,0	516.693
TOSCANA	73	2,6	114.177.412	1,8	1.564.074
UMBRIA	7	0,2	7.797.287	0,1	1.113.898
MARCHE	20	0,7	12.345.630	0,2	617.282
LAZIO	126	4,5	400.721.908	6,3	3.180.333
ABRUZZO	23	0,8	42.665.553	0,7	1.855.024
MOLISE	0	0,0	0	0,0	0
CAMPANIA	49	1,7	90.437.492	1,4	1.845.663
PUGLIA	92	3,3	210.017.326	3,3	2.282.797
BASILICATA	5	0,2	16.021.079	0,3	3.204.216
CALABRIA	4	0,1	13.672.615	0,2	3.418.154
SICILIA	21	0,7	30.802.033	0,5	1.466.763
SARDEGNA	19	0,7	35.495.041	0,6	1.868.160
AMBITO NAZIONALE	1533	54,6	3.716.235.672	58,2	2.424.159
Non Classificato	134	4,8	147.950.315	2,3	1.104.107
Totale	2.810	100,0	6.380.977.274	100,0	2.270.810

Tabella 29 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di <u>forniture nei settori ordinari e speciali</u> per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012 (importo superiore a 150.000 euro)					
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali				
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	766	4,8	1.238.179.472	5,1	1.616.422
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	25	0,2	188.162.995	0,8	7.526.520
Agenzie fiscali	6	0,0	4.009.658	0,0	668.276
Enti di previdenza ed Ordini professionali	40	0,3	26.131.283	0,1	653.282
Enti di ricerca	150	0,9	113.046.686	0,5	753.645
Università	205	1,3	105.062.874	0,4	512.502
Centrale committenza nazionale	64	0,4	1.481.600.522	6,1	23.150.008
Camere di commercio	12	0,1	5.568.745	0,0	464.062

Elaborazioni dell'Osservatorio

Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	191	1,2	98.878.797	0,4	517.690
	servizi economici e di regolazione	335	2,1	396.558.568	1,6	1.183.757
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	64	0,4	29.486.402	0,1	460.725
	Ferroviani	500	3,1	1.067.112.343	4,4	2.134.225
	Aeroportuali	120	0,8	148.332.670	0,6	1.236.106
	Portuali e Interportuali	9	0,1	5.844.997	0,0	649.444
	Trasporto pubblico locale	415	2,6	1.715.187.411	7,1	4.132.982
	Postali	164	1,0	159.508.603	0,7	972.613
	Multiservizi	312	2,0	191.929.522	0,8	615.159
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	674	4,2	2.152.691.601	8,9	3.193.904
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	308	1,9	651.746.149	2,7	2.116.059
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	304	1,9	370.401.999	1,5	1.218.428
	Gestione Rifiuti	399	2,5	350.596.428	1,4	878.688
	Informatica e telecomunicazioni	121	0,8	471.995.245	1,9	3.900.787
Regioni		95	0,6	97.558.251	0,4	1.026.929
Centrali committenza regionali		3.723	23,4	6.222.485.371	25,6	1.671.363
Aziende del servizio sanitario nazionale		6.130	38,5	6.058.543.003	24,9	988.343
Province		93	0,6	79.455.459	0,3	854.360
Comuni		534	3,4	406.104.698	1,7	760.496
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		20	0,1	330.460.777	1,4	16.523.039
Comunità montane		18	0,1	4.669.998	0,0	259.444
Non classificato		108	0,7	113.767.290	0,5	1.053.401
Totale		15.905	100,0	24.285.077.820	100,0	1.526.883

Appendice A

A2. 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 2012

Forma giuridica	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Società di capitali, di cui:	23.563	64,8	72.761	69,6	3,1
<i>spa</i>	1.845	5,1	9.140	8,7	5,0
<i>srl</i>	21.693	59,7	63.505	60,7	2,9
<i>s.acc.pa</i>	25	0,1	116	0,1	4,6
Società di persone, di cui:	5.979	16,4	13.295	12,7	2,2
<i>snc</i>	3.983	11,0	8.473	8,1	2,1
<i>sas</i>	1.996	5,5	4.822	4,6	2,4
Ditte individuali	5.278	14,5	10.820	10,3	2,1
Società cooperative e consorzi	1.463	4,0	7.511	7,2	5,1
n.c.	74	0,2	158	0,2	2,1
Totale	36.357	100,0	104.545	100,0	2,9

Tabella 2 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie e del numero medio di categorie ad impresa per regione - dati 2012

Regione	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Abruzzo	1.132	3,1	3.200	3,1	2,8
Basilicata	767	2,1	2.527	2,4	3,3
Calabria	1.394	3,8	4.213	4,0	3,0
Campania	4.523	12,4	14.157	13,5	3,1
Emilia Romagna	1.928	5,3	5.883	5,6	3,1
Friuli V.G.	792	2,2	2.366	2,3	3,0
Lazio	3.948	10,9	12.386	11,8	3,1
Liguria	696	1,9	2.126	2,0	3,1
Lombardia	4.815	13,2	12.169	11,6	2,5
Marche	894	2,5	2.330	2,2	2,6
Molise	292	0,8	1.033	1,0	3,5
Piemonte	1.994	5,5	5.988	5,7	3,0
Puglia	2.302	6,3	5.745	5,5	2,5
Sardegna	921	2,5	2.449	2,3	2,7
Sicilia	2.612	7,2	9.399	9,0	3,6
Toscana	1.689	4,6	4.432	4,2	2,6
Trentino A.A. di cui:	1.522	4,2	3.417	3,3	2,2
<i>Bolzano</i>	755	2,1	1.880	1,8	755
<i>Trento</i>	767	2,1	1.537	1,5	767
Umbria	686	1,9	1.680	1,6	2,4
Valle d'Aosta	221	0,6	792	0,8	3,6

Elaborazioni dell'Osservatorio

Veneto	3.194	8,8	8.082	7,7	2,5
Eestero	35	0,1	171	0,2	4,9
Totale	36.357	100,0	104.545	100,0%	2,9

Appendice A**Tabella 3 - Distribuzione delle imprese qualificate per numero di categorie di qualificazione - dati 2012**

N. categorie	N. imprese	N. imprese (%)	N. imprese (% cumulate)
1	12.739	35,04	35,04
2	8.750	24,07	59,11
3	5.459	15,01	74,12
4	3.339	9,18	83,30
5	2.136	5,88	89,18
6	1.315	3,62	92,80
7	808	2,22	95,02
8	513	1,41	96,43
9	351	0,97	97,40
10	228	0,63	98,02
11	181	0,50	98,52
12	107	0,29	98,81
13	104	0,29	99,10
14	75	0,21	99,31
15	34	0,09	99,40
16	47	0,13	99,53
17	31	0,09	99,61
18	16	0,04	99,66
19	26	0,07	99,73
20	10	0,03	99,76
21	9	0,02	99,78
22	11	0,03	99,81
23	8	0,02	99,83
24	7	0,02	99,85
25	10	0,03	99,88
26	7	0,02	99,90
27	6	0,02	99,92
28	2	0,01	99,92
29	5	0,01	99,94
30	7	0,02	99,96
31	2	0,01	99,96
33	3	0,01	99,97
34	4	0,01	99,98
35	1	0,00	99,98
36	1	0,00	99,99
37	1	0,00	99,99
38	1	0,00	99,99
40	1	0,00	99,99
41	1	0,00	100,00
44	1	0,00	100,00
Totale complessivo	36.357	100,00	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 4 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione e del numero medio di categorie per classifica massima di qualificazione - dati 2012

Classifica massima	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
I	3.134	8,6	4.161	4,0	1,3
II	11.466	31,5	20.164	19,3	1,8
III	6.333	17,4	16.225	15,5	2,6
III-BIS	970	2,7	2.509	2,4	2,6
IV	5.797	15,9	18.824	18,0	3,2
IV-BIS	547	1,5	1.828	1,7	3,3
V	4.233	11,6	16.995	16,3	4,0
VI	1.520	4,2	7.035	6,7	4,6
VII	710	2,0	4.155	4,0	5,9
VIII	1.647	4,5	12.649	12,1	7,7
Totale complessivo	36.357	100,0	104.545	100,0	2,9

Tabella 5 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica - dati 2012

Categoria	Classifica										Totale cat.	% cat.
	I	II	III	III-BIS	IV	IV-BIS	V	VI	VII	VIII		
OG1	2.121	6.198	3.803	526	3.212	268	2.315	817	411	879	20.550	19,66
OG2	547	1.041	963	140	636	64	363	126	46	88	4.014	3,84
OG3	2.320	3.673	3.006	390	1.956	218	1.127	350	185	435	13.660	13,07
OG4	65	64	83	5	57	6	46	18	16	137	497	0,48
OG5	10	18	16	2	15	2	15	3	2	23	106	0,10
OG6	2.077	2.706	2.064	268	1.160	100	713	232	123	246	9.689	9,27
OG7	113	173	160	12	83	11	87	37	16	80	772	0,74
OG8	898	1.089	954	104	417	45	216	57	33	47	3.860	3,69
OG9	336	516	362	84	238	39	171	59	26	114	1.945	1,86
OG10	1.014	1.136	775	67	343	30	202	79	39	75	3.760	3,60
OG11	1.516	2.140	1.737	134	754	57	456	130	85	142	7.151	6,84
OG12	251	347	303	35	180	18	145	55	30	72	1.436	1,37
OG13	487	504	347	43	116	18	34	12	6	14	1.581	1,51
OS1	581	754	530	40	227	22	146	42	20	60	2.422	2,32
OS2	92	176	117		48		9	4	2		448	0,43
OS2-A	30	60	15	5	17	6	9	3			145	0,14
OS2-B	1	3									4	0,00
OS3	829	869	442	46	109	8	59	23	2	5	2.392	2,29
OS4	103	129	91	14	43	3	34	11	5	32	465	0,44
OS5	209	164	85	11	37	6	16	12	5	5	550	0,53
OS6	540	1.024	539	53	206	21	83	21	6	37	2.530	2,42
OS7	273	470	192	21	74	14	38	12	4	12	1.110	1,06

Appendice A

OS8	192	256	158	9	50	5	29	14	1	8	722	0,69
OS9	77	89	52	12	48	8	46	16	10	31	389	0,37
OS10	116	147	115	13	49	6	25	3	1	5	480	0,46
OS11	58	62	63	4	21	3	19	7	3	8	248	0,24
OS12	165	185	126		94	2	47	8	1	11	639	0,61
OS12-A	56	60	38	25	19	8	24	5	3	8	246	0,24
OS12-B	24	45	29	20	14	10	3		1		146	0,14
OS13	18	29	37	6	53	5	48	32	14	62	304	0,29
OS14	14	32	41	10	40	4	35	14	6	43	239	0,23
OS15	6	12	5	1	10		2			2	38	0,04
OS16	18	38	28	1	25		9	7	4	25	155	0,15
OS17	16	15	9	5	11		7	3		9	75	0,07
OS18	139	313	240	1	169		126	50	19	52	1.109	1,06
OS18-A	35	78	54	27	31	12	30	15	5	42	329	0,31
OS18-B	10	16	4	10	3	4	7	3	3	14	74	0,07
OS19	231	287	223	26	129	10	67	27	8	60	1.068	1,02
OS20	21	13	11		6		4	1	1	3	60	0,06
OS20-A	5	9	4		3	2	3	1		1	28	0,03
OS20-B	26	27	6	5	2		3			1	70	0,07
OS21	757	1.010	946	101	435	57	235	78	46	119	3.784	3,62
OS22	197	233	188	20	115	17	71	39	20	59	959	0,92
OS23	310	294	170	16	54	9	31	10	2	12	908	0,87
OS24	897	827	475	50	156	20	75	19	11	17	2.547	2,44
OS25	99	124	70	9	33	2	20	2	2	2	363	0,35
OS26	66	99	86	10	34	5	24	8	8	14	354	0,34
OS27	19	19	22	1	18	2	17	10	5	31	144	0,14
OS28	832	1.311	797	65	373	22	160	61	16	48	3.685	3,52
OS29	20	31	39	1	30	2	14	15	5	44	201	0,19
OS30	1.132	1.879	1.223	115	516	35	216	65	23	76	5.280	5,05
OS31	3	15	18	1	9	1	5	3	1	9	65	0,06
OS32	58	115	49	8	24	1	16	7	2	3	283	0,27
OS33	47	69	39	6	24	3	11	5	2	7	213	0,20
OS34	42	49	55	7	30	5	15	10	4	16	233	0,22
OS35	6	3	2	1	2	2	2	1			19	0,02
Non classificato	1										1	0,00
Totale classifica	20.126	31.045	22.006	2.586	12.558	1.218	7.730	2.642	1.289	3.345	104.545	100,00
% classifica	19,25	29,70	21,05	2,47	12,01	1,17	7,39	2,53	1,23	3,20	100,00	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 6 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica (% rispetto al totale generale) - dati 2012											
Categoria	Classifica										% Categoria
	I	II	III	III- BIS	IV	IV- BIS	V	VI	VII	VIII	
OG1	2,029	5,929	3,638	0,503	3,072	0,256	2,214	0,781	0,393	0,841	19,657
OG2	0,523	0,996	0,921	0,134	0,608	0,061	0,347	0,121	0,044	0,084	3,839
OG3	2,219	3,513	2,875	0,373	1,871	0,209	1,078	0,335	0,177	0,416	13,066
OG4	0,062	0,061	0,079	0,005	0,055	0,006	0,044	0,017	0,015	0,131	0,475
OG5	0,010	0,017	0,015	0,002	0,014	0,002	0,014	0,003	0,002	0,022	0,101
OG6	1,987	2,588	1,974	0,256	1,110	0,096	0,682	0,222	0,118	0,235	9,268
OG7	0,108	0,165	0,153	0,011	0,079	0,011	0,083	0,035	0,015	0,077	0,738
OG8	0,859	1,042	0,913	0,099	0,399	0,043	0,207	0,055	0,032	0,045	3,692
OG9	0,321	0,494	0,346	0,080	0,228	0,037	0,164	0,056	0,025	0,109	1,860
OG10	0,970	1,087	0,741	0,064	0,328	0,029	0,193	0,076	0,037	0,072	3,597
OG11	1,450	2,047	1,661	0,128	0,721	0,055	0,436	0,124	0,081	0,136	6,840
OG12	0,240	0,332	0,290	0,033	0,172	0,017	0,139	0,053	0,029	0,069	1,374
OG13	0,466	0,482	0,332	0,041	0,111	0,017	0,033	0,011	0,006	0,013	1,512
OS1	0,556	0,721	0,507	0,038	0,217	0,021	0,140	0,040	0,019	0,057	2,317
OS2	0,088	0,168	0,112		0,046		0,009	0,004	0,002		0,429
OS2-A	0,029	0,057	0,014	0,005	0,016	0,006	0,009	0,003			0,139
OS2-B	0,001	0,003									0,004
OS3	0,793	0,831	0,423	0,044	0,104	0,008	0,056	0,022	0,002	0,005	2,288
OS4	0,099	0,123	0,087	0,013	0,041	0,003	0,033	0,011	0,005	0,031	0,445
OS5	0,200	0,157	0,081	0,011	0,035	0,006	0,015	0,011	0,005	0,005	0,526
OS6	0,517	0,979	0,516	0,051	0,197	0,020	0,079	0,020	0,006	0,035	2,420
OS7	0,261	0,450	0,184	0,020	0,071	0,013	0,036	0,011	0,004	0,011	1,062
OS8	0,184	0,245	0,151	0,009	0,048	0,005	0,028	0,013	0,001	0,008	0,691
OS9	0,074	0,085	0,050	0,011	0,046	0,008	0,044	0,015	0,010	0,030	0,372
OS10	0,111	0,141	0,110	0,012	0,047	0,006	0,024	0,003	0,001	0,005	0,459
OS11	0,055	0,059	0,060	0,004	0,020	0,003	0,018	0,007	0,003	0,008	0,237
OS12	0,158	0,177	0,121		0,090	0,002	0,045	0,008	0,001	0,011	0,611
OS12-A	0,054	0,057	0,036	0,024	0,018	0,008	0,023	0,005	0,003	0,008	0,235
OS12-B	0,023	0,043	0,028	0,019	0,013	0,010	0,003		0,001		0,140
OS13	0,017	0,028	0,035	0,006	0,051	0,005	0,046	0,031	0,013	0,059	0,291
OS14	0,013	0,031	0,039	0,010	0,038	0,004	0,033	0,013	0,006	0,041	0,229
OS15	0,006	0,011	0,005	0,001	0,010		0,002			0,002	0,036
OS16	0,017	0,036	0,027	0,001	0,024		0,009	0,007	0,004	0,024	0,148
OS17	0,015	0,014	0,009	0,005	0,011		0,007	0,003		0,009	0,072
OS18	0,133	0,299	0,230	0,001	0,162		0,121	0,048	0,018	0,050	1,061
OS18-A	0,033	0,075	0,052	0,026	0,030	0,011	0,029	0,014	0,005	0,040	0,315
OS18-B	0,010	0,015	0,004	0,010	0,003	0,004	0,007	0,003	0,003	0,013	0,071
OS19	0,221	0,275	0,213	0,025	0,123	0,010	0,064	0,026	0,008	0,057	1,022
OS20	0,020	0,012	0,011		0,006		0,004	0,001	0,001	0,003	0,057
OS20-A	0,005	0,009	0,004		0,003	0,002	0,003	0,001		0,001	0,027

Appendice A

OS20-B	0,025	0,026	0,006	0,005	0,002	0,003			0,001	0,067	
OS21	0,724	0,966	0,905	0,097	0,416	0,055	0,225	0,075	0,044	0,114	3,619
OS22	0,188	0,223	0,180	0,019	0,110	0,016	0,068	0,037	0,019	0,056	0,917
OS23	0,297	0,281	0,163	0,015	0,052	0,009	0,030	0,010	0,002	0,011	0,869
OS24	0,858	0,791	0,454	0,048	0,149	0,019	0,072	0,018	0,011	0,016	2,436
OS25	0,095	0,119	0,067	0,009	0,032	0,002	0,019	0,002	0,002	0,002	0,347
OS26	0,063	0,095	0,082	0,010	0,033	0,005	0,023	0,008	0,008	0,013	0,339
OS27	0,018	0,018	0,021	0,001	0,017	0,002	0,016	0,010	0,005	0,030	0,138
OS28	0,796	1,254	0,762	0,062	0,357	0,021	0,153	0,058	0,015	0,046	3,525
OS29	0,019	0,030	0,037	0,001	0,029	0,002	0,013	0,014	0,005	0,042	0,192
OS30	1,083	1,797	1,170	0,110	0,494	0,033	0,207	0,062	0,022	0,073	5,050
OS31	0,003	0,014	0,017	0,001	0,009	0,001	0,005	0,003	0,001	0,009	0,062
OS32	0,055	0,110	0,047	0,008	0,023	0,001	0,015	0,007	0,002	0,003	0,271
OS33	0,045	0,066	0,037	0,006	0,023	0,003	0,011	0,005	0,002	0,007	0,204
OS34	0,040	0,047	0,053	0,007	0,029	0,005	0,014	0,010	0,004	0,015	0,223
OS35	0,006	0,003	0,002	0,001	0,002	0,002	0,002	0,001			0,018
Non classificato	0,001										0,001
% classifica	19,251	29,695	21,049	2,474	12,012	1,165	7,394	2,527	1,233	3,200	100,000

Tabella 7 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica - dati 2012

Categoria	Area geografica						Totale	%
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Estero	categoria	Categoria
OG1	3.889	3.228	4.375	6.684	2.363	11	20.550	19,66
OG2	595	665	1.095	1.179	478	2	4.014	3,84
OG3	2.417	2.366	2.439	4.637	1.787	14	13.660	13,07
OG4	111	98	128	116	36	8	497	0,48
OG5	36	22	22	13	10	3	106	0,10
OG6	1.876	1.735	1.791	3.107	1.172	8	9.689	9,27
OG7	103	194	157	203	108	7	772	0,74
OG8	895	809	705	1.102	344	5	3.860	3,69
OG9	444	489	330	466	211	5	1.945	1,86
OG10	532	652	651	1.316	604	5	3.760	3,60
OG11	915	781	1.545	2.754	1.147	9	7.151	6,84
OG12	351	304	262	349	166	4	1.436	1,37
OG13	396	265	276	484	158	2	1.581	1,51
OS1	733	618	406	441	220	4	2.422	2,32
OS2	78	93	141	92	44		448	0,43
OS2-A	17	37	65	21	5		145	0,14
OS2-B		1	3				4	0,00
OS3	744	647	468	398	132	3	2.392	2,29
OS4	119	95	116	98	35	2	465	0,44
OS5	129	105	179	100	35	2	550	0,53
OS6	584	831	396	521	193	5	2.530	2,42

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS7	379	340	169	159	60	3	1.110	1,06
OS8	205	205	121	148	39	4	722	0,69
OS9	100	67	91	96	30	5	389	0,37
OS10	108	82	100	142	45	3	480	0,46
OS11	29	56	44	92	26	1	248	0,24
OS12	111	136	98	210	82	2	639	0,61
OS12-A	56	47	49	67	27		246	0,24
OS12-B	38	50	18	27	13		146	0,14
OS13	70	77	61	72	21	3	304	0,29
OS14	91	53	33	43	15	4	239	0,23
OS15	6	3	10	12	7		38	0,04
OS16	52	33	28	31	11		155	0,15
OS17	24	14	17	16	4		75	0,07
OS18	227	306	189	289	96	2	1.109	1,06
OS18-A	67	92	59	87	24		329	0,31
OS18-B	11	35	11	13	4		74	0,07
OS19	269	186	275	228	107	3	1.068	1,02
OS20	11	11	14	23	1		60	0,06
OS20-A	5	6	10	6	1		28	0,03
OS20-B	14	10	14	24	8		70	0,07
OS21	571	525	729	1.308	644	7	3.784	3,62
OS22	172	165	170	322	124	6	959	0,92
OS23	267	228	175	197	39	2	908	0,87
OS24	563	406	500	753	323	2	2.547	2,44
OS25	21	24	110	140	68		363	0,35
OS26	99	84	64	60	43	4	354	0,34
OS27	38	24	40	33	6	3	144	0,14
OS28	977	871	778	770	285	4	3.685	3,52
OS29	51	33	48	57	7	5	201	0,19
OS30	1.293	1.224	1.144	1.201	412	6	5.280	5,05
OS31	24	23	9	6	2	1	65	0,06
OS32	47	150	27	50	8	1	283	0,27
OS33	61	64	24	54	9	1	213	0,20
OS34	50	73	47	55	8		233	0,22
OS35	4	10	2	2	1		19	0,02
Non classificato				1			1	0,00
Totale Area geogr.	21.075	19.748	20.828	30.875	11.848	171	104.545	100,00
% Area geogr.	20,16	18,89	19,92	29,53	11,33	0,16	100,00	

Appendice A

Categoria	Area geografica						% Categoria
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Estero	
OG1	3,720	3,088	4,185	6,393	2,260	0,011	19,657
OG2	0,569	0,636	1,047	1,128	0,457	0,002	3,839
OG3	2,312	2,263	2,333	4,435	1,709	0,013	13,066
OG4	0,106	0,094	0,122	0,111	0,034	0,008	0,475
OG5	0,034	0,021	0,021	0,012	0,010	0,003	0,101
OG6	1,794	1,660	1,713	2,972	1,121	0,008	9,268
OG7	0,099	0,186	0,150	0,194	0,103	0,007	0,738
OG8	0,856	0,774	0,674	1,054	0,329	0,005	3,692
OG9	0,425	0,468	0,316	0,446	0,202	0,005	1,860
OG10	0,509	0,624	0,623	1,259	0,578	0,005	3,597
OG11	0,875	0,747	1,478	2,634	1,097	0,009	6,840
OG12	0,336	0,291	0,251	0,334	0,159	0,004	1,374
OG13	0,379	0,253	0,264	0,463	0,151	0,002	1,512
OS1	0,701	0,591	0,388	0,422	0,210	0,004	2,317
OS2	0,075	0,089	0,135	0,088	0,042		0,429
OS2-A	0,016	0,035	0,062	0,020	0,005		0,139
OS2-B		0,001	0,003				0,004
OS3	0,712	0,619	0,448	0,381	0,126	0,003	2,288
OS4	0,114	0,091	0,111	0,094	0,033	0,002	0,445
OS5	0,123	0,100	0,171	0,096	0,033	0,002	0,526
OS6	0,559	0,795	0,379	0,498	0,185	0,005	2,420
OS7	0,363	0,325	0,162	0,152	0,057	0,003	1,062
OS8	0,196	0,196	0,116	0,142	0,037	0,004	0,691
OS9	0,096	0,064	0,087	0,092	0,029	0,005	0,372
OS10	0,103	0,078	0,096	0,136	0,043	0,003	0,459
OS11	0,028	0,054	0,042	0,088	0,025	0,001	0,237
OS12	0,106	0,130	0,094	0,201	0,078	0,002	0,611
OS12-A	0,054	0,045	0,047	0,064	0,026		0,235
OS12-B	0,036	0,048	0,017	0,026	0,012		0,140
OS13	0,067	0,074	0,058	0,069	0,020	0,003	0,291
OS14	0,087	0,051	0,032	0,041	0,014	0,004	0,229
OS15	0,006	0,003	0,010	0,011	0,007		0,036
OS16	0,050	0,032	0,027	0,030	0,011		0,148
OS17	0,023	0,013	0,016	0,015	0,004		0,072
OS18	0,217	0,293	0,181	0,276	0,092	0,002	1,061
OS18-A	0,064	0,088	0,056	0,083	0,023		0,315
OS18-B	0,011	0,033	0,011	0,012	0,004		0,071
OS19	0,257	0,178	0,263	0,218	0,102	0,003	1,022
OS20	0,011	0,011	0,013	0,022	0,001		0,057
OS20-A	0,005	0,006	0,010	0,006	0,001		0,027

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS20-B	0,013	0,010	0,013	0,023	0,008		0,067
OS21	0,546	0,502	0,697	1,251	0,616	0,007	3,619
OS22	0,165	0,158	0,163	0,308	0,119	0,006	0,917
OS23	0,255	0,218	0,167	0,188	0,037	0,002	0,869
OS24	0,539	0,388	0,478	0,720	0,309	0,002	2,436
OS25	0,020	0,023	0,105	0,134	0,065		0,347
OS26	0,095	0,080	0,061	0,057	0,041	0,004	0,339
OS27	0,036	0,023	0,038	0,032	0,006	0,003	0,138
OS28	0,935	0,833	0,744	0,737	0,273	0,004	3,525
OS29	0,049	0,032	0,046	0,055	0,007	0,005	0,192
OS30	1,237	1,171	1,094	1,149	0,394	0,006	5,050
OS31	0,023	0,022	0,009	0,006	0,002	0,001	0,062
OS32	0,045	0,143	0,026	0,048	0,008	0,001	0,271
OS33	0,058	0,061	0,023	0,052	0,009	0,001	0,204
OS34	0,048	0,070	0,045	0,053	0,008		0,223
OS35	0,004	0,010	0,002	0,002	0,001		0,018
Non classificato				0,001			0,001
% Area geogr.	20,159	18,889	19,923	29,533	11,333	0,164	100,000

Appendice A

A3 Gli appalti pubblici aggiudicati di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €**A3.1 Gli appalti pubblici aggiudicati di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €**

Tabella 1 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipo di contratto - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Tipo contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	8.750	27,5	630.604.063	27,4	72.069
Servizi	10.127	31,9	750.533.904	32,5	74.112
Forniture	12.882	40,6	924.919.565	40,1	71.799
Totale	31.759	100	2.306.057.532	100	72.611

Tabella 2 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria d'opera - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Categoria d'opera	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Strade	2.181	24,9	156.915.195	24,9	71.946
Ferrovie	103	1,2	7.970.311	1,3	77.382
Altre infrastrutture di trasporto	288	3,3	20.871.777	3,3	72.471
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.321	15,1	95.611.133	15,2	72.378
Opere di urbanizzazione ed altro	193	2,2	14.780.357	2,3	76.582
Infrastrutture del settore energetico	594	6,8	44.493.385	7,1	74.905
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	76	0,9	5.662.136	0,9	74.502
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	20	0,2	1.634.785	0,3	81.739
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	58	0,7	4.052.064	0,6	69.863
Edilizia sociale e scolastica	843	9,6	59.565.778	9,4	70.659
Edilizia abitativa	274	3,1	19.411.675	3,1	70.846
Beni culturali	489	5,6	36.569.077	5,8	74.783
Sport, spettacolo, turismo	305	3,5	21.734.469	3,4	71.261
Edilizia sanitaria	318	3,6	23.982.157	3,8	75.416
Altra edilizia pubblica	1.031	11,8	71.761.662	11,4	69.604
Altre infrastrutture pubbliche	349	4,0	24.813.361	3,9	71.098
Non classificato	307	3,5	20.774.741	3,3	67.670
Totale	8.750	100	630.604.063	100	72.069

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 3 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	2250	25,7	160.918.730	25,5	71.519
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	340	3,9	26.039.135	4,1	76.586
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	1989	22,7	146.845.267	23,3	73.829
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	4	0,0	339.246	0,1	84.812
OG5 - Dighe	2	0,0	74.113	0,0	37.057
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	491	5,6	37.217.124	5,9	75.799
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	53	0,6	4.132.608	0,7	77.974
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	434	5,0	29.486.996	4,7	67.942
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	92	1,1	6.318.487	1,0	68.679
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/ media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	228	2,6	17.336.798	2,8	76.039
OG11 - Impianti tecnologici	323	3,7	23.521.060	3,7	72.821
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	67	0,8	4.932.098	0,8	73.613
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	131	1,5	9.625.666	1,5	73.478
OS1 - Lavori in terra	33	0,4	2.409.672	0,4	73.020

Appendice A

OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	48	0,5	3.165.598	0,5	65.950
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	81	0,9	5.227.832	0,8	64.541
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	52	0,6	3.534.028	0,6	67.962
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	7	0,1	568.395	0,1	81.199
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	151	1,7	10.311.076	1,6	68.285
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	55	0,6	3.595.550	0,6	65.374
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	18	0,2	1.415.195	0,2	78.622
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	26	0,3	1.963.252	0,3	75.510
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	108	1,2	6.547.356	1,0	60.624
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	17	0,2	1.179.425	0,2	69.378
OS12 - Barriere e protezioni stradali	71	0,8	5.172.477	0,8	72.852
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	6	0,1	338.240	0,1	56.373
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	10	0,1	628.542	0,1	62.854
OS15 - Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	1	0,0	46.000	0,0	46.000
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	2	0,0	133.021	0,0	66.511
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	1	0,0	108.433	0,0	108.433
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	40	0,5	2.810.477	0,4	70.262
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	44	0,5	3.341.727	0,5	75.948
OS20 - Rilevamenti topografici	11	0,1	812.969	0,1	73.906

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS21 - Opere strutturali speciali	122	1,4	9.451.903	1,5	77.475
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	45	0,5	3.185.530	0,5	70.790
OS23 - Demolizione di opere	16	0,2	1.090.153	0,2	68.135
OS24 - Verde e arredo urbano	204	2,3	14.275.387	2,3	69.977
OS25 - Scavi archeologici	10	0,1	535.613	0,1	53.561
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	22	0,3	1.354.532	0,2	61.570
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	4	0,0	237.221	0,0	59.305
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	201	2,3	13.854.808	2,2	68.929
OS29 - Armamento ferroviario	7	0,1	674.600	0,1	96.371
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	224	2,6	14.641.182	2,3	65.362
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	5	0,1	350.000	0,1	70.000
OS32 - Strutture in legno	11	0,1	663.848	0,1	60.350
OS33 - Coperture speciali	17	0,2	1.407.660	0,2	82.804
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	1	0,0	140.175	0,0	140.175
Non classificato	675	7,8	48.644.858	7,8	72.066
Totale	8750	100	630.604.063	100	72.069

Tabella 4- Lavori - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012**Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €**

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	577	6,6	43.663.877	6,9	75.674
Procedura ristretta	172	2,0	12.490.971	2,0	72.622
Procedura negoziata previa pubblicazione	2.831	32,3	194.527.874	30,8	68.713
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.707	53,8	344.834.350	54,7	73.260
Altre procedure	462	5,3	35.041.004	5,6	75.846
Non classificato	1	0,0	45.987	0,0	45.987
Totale	8.750	100	630.604.063	100	72.069

Appendice A

Tabella 5 - Lavori - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	631	7,2	45.600.133	7,2	72.266
Valle d'Aosta	208	2,4	14.763.666	2,4	70.979
Lombardia	1.054	12,1	77.441.986	12,3	73.474
Trento	87	1,0	5.125.262	0,8	58.911
Bolzano	204	2,3	17.187.112	2,7	84.251
Veneto	963	11	70.141.566	11,1	72.837
Friuli V. G.	83	0,9	6.556.568	1,0	78.995
Liguria	453	5,2	32.148.322	5,1	70.968
Emilia R.	759	8,7	54.741.719	8,7	72.123
Toscana	738	8,4	52.075.369	8,3	70.563
Umbria	221	2,5	14.775.620	2,3	66.858
Marche	353	4,0	24.701.199	3,9	69.975
Lazio	916	10,5	69.040.370	11,0	75.372
Abruzzo	201	2,3	14.223.875	2,3	70.766
Molise	110	1,3	7.917.441	1,3	71.977
Campania	122	1,4	8.876.948	1,4	72.762
Puglia	392	4,5	27.415.152	4,3	69.937
Basilicata	72	0,8	4.561.750	0,7	63.358
Calabria	178	2,0	12.111.048	1,9	68.040
Sicilia	515	5,9	36.143.462	5,7	70.181
Sardegna	463	5,3	33.008.630	5,2	71.293
Ambito Nazionale- Est.	27	0,3	2.046.865	0,3	75.810
Totale	8.750	100	630.604.063	99,9	72.069

Tabella 6 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali				
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	572	6,5	40.664.505	6,4	71.092
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	0	0,0	0	0,0	0
Agenzie fiscali	22	0,3	1.410.084	0,2	64.095
Enti di previdenza ed Ordini professionali	111	1,3	7.116.480	1,1	64.112
Enti di ricerca	47	0,5	3.083.870	0,5	65.614

Elaborazioni dell'Osservatorio

Università		164	1,9	10.776.172	1,7	65.708
Centrale committenza nazionale		1	0,0	112.671	0,0	112.671
Camere di commercio		10	0,1	639.982	0,1	63.998
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	142	1,6	10.660.270	1,7	75.072
	servizi economici e di regolazione	455	5,2	31.347.144	5,0	68.895
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	334	3,8	24.331.905	3,9	72.850
	Ferroviani	113	1,3	9.071.839	1,4	80.282
	Aeroportuali	105	1,2	7.253.373	1,2	69.080
	Portuali e Interportuali	36	0,4	3.056.612	0,5	84.906
	Trasporto pubblico locale	63	0,7	4.739.763	0,8	75.234
	Postali	8	0,1	754.039	0,1	94.255
	Multiservizi	242	2,8	18.456.055	2,9	76.265
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	103	1,2	7.743.255	1,2	75.177
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	64	0,7	5.509.626	0,9	86.088
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	336	3,8	25.677.011	4,1	76.420
	Gestione Rifiuti	82	0,9	6.303.783	1,0	76.875
	Informatica e telecomunicazioni	28	0,3	2.018.816	0,3	72.101
Regioni		300	3,4	22.755.366	3,6	75.851
Centrali committenza regionali		13	0,1	1.038.272	0,2	79.867
Aziende del servizio sanitario nazionale		288	3,3	21.658.835	3,4	75.204
Province		695	7,9	49.818.438	7,9	71.681
Comuni		3.926	44,9	279.081.942	44,3	71.086
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		252	2,9	18.090.412	2,9	71.787
Comunità montane		98	1,1	7.393.919	1,2	75.448
Non classificato		140	1,6	10.039.624	1,6	71.712
Totale		8.750	100,0	630.604.063	100,0	72.069

Appendice A

Tabella 7 - Servizi - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	1.507	14,9	115.389.348	15,4	76.569
Servizi di riparazione e manutenzione	1.423	14,1	105.584.088	14,1	74.198
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	1.268	12,5	98.505.563	13,1	77.686
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	1.027	10,1	75.388.957	10,1	73.407
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	910	9	52.405.592	7	57.589
Altri servizi di comunità, sociali e personali	423	4,2	33.588.918	4,5	79.406
Servizi sanitari e di assistenza sociale	394	3,9	31.252.185	4,2	79.320
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	356	3,5	27.769.086	3,7	78.003
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	302	3	21.244.248	2,8	70.345
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	293	2,9	23.105.363	3,1	78.858
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	263	2,6	18.281.637	2,4	69.512
Servizi di poste e telecomunicazioni	179	1,8	14.643.575	2	81.808
Altri codici CPV	637	6,2	47.636.157	6,2	74.782
Non classificato	1.145	11,3	85.739.187	11,4	74.881
Totale	10.127	100	750.533.904	100	74.112

Tabella 8 - Servizi - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	732	7,2	55.761.581	7,4	76.177
Procedura ristretta	278	2,8	20.152.041	2,7	72.489
Procedura negoziata previa pubblicazione	3.058	30,2	218.423.253	29,1	71.427

Elaborazioni dell'Osservatorio

Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.533	44,8	343.961.894	45,8	75.880
Altre procedure	1.522	15,0	112.011.305	14,9	73.595
Non classificato	4	0,0	223.830	0,0	55.958
Totale	10.127	100	750.533.904	100	74.112

Tabella 9- Servizi - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	652	6,4	46.896.552	6,2	71.927
Valle d'Aosta	153	1,5	10.729.879	1,4	70.130
Lombardia	1.343	13,3	101.808.913	13,6	75.807
Trento	111	1,1	7.313.535	1	65.888
Bolzano	218	2,1	14.781.793	2	67.806
Veneto	1.109	11	83.568.922	11,1	75.355
Friuli V. G.	147	1,5	11.022.914	1,5	74.986
Liguria	370	3,7	27.610.542	3,7	74.623
Emilia R.	724	7,1	53.404.622	7,1	73.763
Toscana	530	5,2	40.102.073	5,3	75.664
Umbria	208	2,1	15.527.693	2,1	74.652
Marche	321	3,2	23.130.518	3,1	72.058
Lazio	1.681	16,6	130.358.545	17,3	77.548
Abruzzo	130	1,3	9.467.738	1,3	72.829
Molise	44	0,4	3.316.628	0,4	75.378
Campania	257	2,5	18.826.365	2,5	73.254
Puglia	469	4,6	33.789.228	4,5	72.045
Basilicata	48	0,5	3.201.462	0,4	66.697
Calabria	104	1	7.398.214	1	71.137
Sicilia	592	5,8	39.572.469	5,3	66.845
Sardegna	431	4,3	31.967.172	4,3	74.170
Ambito Nazionale- Est.	485	4,8	36.738.127	4,9	75.749
Totale	10.127	100	750.533.904	100	74.112

Tabella 10 - Servizi - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali				
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	1.135	11,2	83.358.287	11,1	73.443

Appendice A

Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	68	0,7	5.082.627	0,7	74.745	
Agenzie fiscali	32	0,3	2.301.390	0,3	71.918	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	81	0,8	5.504.169	0,7	67.953	
Enti di ricerca	179	1,8	12.869.170	1,7	71.895	
Università	264	2,6	19.389.762	2,6	73.446	
Centrale committenza nazionale	19	0,2	1.660.606	0,2	87.400	
Camere di commercio	92	0,9	6.688.838	0,9	72.705	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	306	3,0	22.599.368	3,0	73.854
	servizi economici e di regolazione	472	4,7	35.466.325	4,7	75.141
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	199	2,0	12.898.176	1,7	64.815
	Ferroviani	387	3,8	28.670.589	3,8	74.084
	Aeroportuali	312	3,1	22.932.027	3,1	73.500
	Portuali e Interportuali	40	0,4	2.520.153	0,3	63.004
	Trasporto pubblico locale	244	2,4	17.821.274	2,4	73.038
	Postali	382	3,8	29.702.525	4,0	77.755
	Multiservizi	633	6,3	47.924.353	6,4	75.710
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	459	4,5	32.934.131	4,4	71.752
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	332	3,3	25.133.717	3,3	75.704
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	368	3,6	26.794.927	3,6	72.812
Gestione Rifiuti	392	3,9	30.090.125	4,0	76.761	
Informatica e telecomunicazioni	346	3,4	26.133.309	3,5	75.530	
Regioni	228	2,3	16.725.215	2,2	73.356	
Centrali committenza regionali	154	1,5	11.032.615	1,5	71.640	
Aziende del servizio sanitario nazionale	887	8,8	69.237.823	9,2	78.058	
Province	266	2,6	17.593.036	2,3	66.139	
Comuni	1.460	14,4	108.842.576	14,5	74.550	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	48	0,5	3.184.902	0,4	66.352	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Comunità montane	38	0,4	3.230.015	0,4	85.000
Non classificato	304	3,0	22.211.874	3,0	73.065
Totale	10.127	100,0	750.533.904	100,0	74.112

Tabella 11 - Forniture - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	6.096	47,3	428.183.075	46,3	70.240
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	942	7,3	68.036.016	7,4	72.225
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	646	5,0	48.439.749	5,2	74.984
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	550	4,3	37.710.406	4,1	68.564
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	440	3,4	34.887.101	3,8	79.289
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	421	3,3	31.569.671	3,4	74.987
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	386	3,0	27.470.247	3,0	71.166
Macchinari industriali	381	3,0	26.460.141	2,9	69.449
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	380	2,9	26.218.007	2,8	68.995

Appendice A

Pacchetti software e sistemi di informazione	348	2,7	27.009.648	2,9	77.614
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	249	1,9	18.106.679	2,0	72.718
Sostanze chimiche	238	1,8	17.972.017	1,9	75.513
Stampati e prodotti affini	171	1,3	12.524.247	1,4	73.241
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	145	1,1	10.329.109	1,1	71.235
Altri Codici CPV	548	4,4	38.578.640	4,1	623.659
Non classificato	941	7,3	71.424.812	7,7	75.903
Totale	12.882	100	924.919.565	100	71.799

Tabella 12 - Forniture - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	3.166	24,6	209.500.957	22,7	66.172
Procedura ristretta	352	2,7	25.683.216	2,8	72.964
Procedura negoziata	3.910	30,4	276.606.175	29,9	70.743
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	4.495	34,9	341.386.663	36,9	75.948
Altre procedure	953	7,4	71.378.189	7,7	74.898
Non classificato	6	0,0	364.365	0,0	60.728
Totale	12.882	100	924.919.565	100	71.799

Tabella 13 - Forniture - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012					
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	663	5,1	47.745.235	5,2	72.014
Valle d'Aosta	175	1,4	12.860.384	1,4	73.488
Lombardia	1.333	10,3	103.780.031	11,2	77.854
Trento	137	1,1	8.725.856	0,9	63.692
Bolzano	208	1,6	15.569.159	1,7	74.852
Veneto	1.409	10,9	102.571.223	11,1	72.797
Friuli V. G.	472	3,7	33.949.618	3,7	71.927

Elaborazioni dell'Osservatorio

Liguria	481	3,7	33.820.950	3,6	70.314
Emilia R.	1.120	8,7	80.998.950	8,8	72.320
Toscana	576	4,5	41.542.735	4,5	72.123
Umbria	286	2,2	19.561.749	2,1	68.398
Marche	373	2,9	26.593.190	2,9	71.295
Lazio	1.767	13,7	131.447.948	14,2	74.390
Abruzzo	332	2,6	21.397.486	2,3	64.450
Molise	26	0,2	1.667.677	0,2	64.141
Campania	265	2,1	16.967.647	1,8	64.029
Puglia	429	3,3	30.177.417	3,3	70.344
Basilicata	222	1,7	14.166.970	1,5	63.815
Calabria	127	1	8.650.769	0,9	68.116
Sicilia	1.283	10	87.594.256	9,5	68.273
Sardegna	734	5,7	49.296.094	5,3	67.161
Ambito Nazionale-Est.	464	3,6	35.834.221	3,9	77.229
Totale	12.882	100	924.919.565	100	71.799

Tabella 14 - Forniture - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012

Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali				
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	680	5,3	51.098.085	5,5	75.144
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	24	0,2	1.623.836	0,2	67.660
Agenzie fiscali	23	0,2	1.643.709	0,2	71.466
Enti di previdenza ed Ordini professionali	42	0,3	3.140.942	0,3	74.784
Enti di ricerca	263	2,0	18.943.238	2,0	72.028
Università	260	2,0	18.065.496	2,0	69.483
Centrale committenza nazionale	24	0,2	2.386.984	0,3	99.458
Camere di commercio	49	0,4	3.463.147	0,4	70.676
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	260	2,0	18.548.543	2,0	71.341
produttori di servizi economici e di regolazione	310	2,4	23.415.470	2,5	75.534

Appendice A

Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	101	0,8	7.434.459	0,8	73.609
	Ferroviani	451	3,5	31.891.317	3,4	70.712
	Aeroportuali	159	1,2	10.781.674	1,2	67.809
	Portuali e Interportuali	8	0,1	570.893	0,1	71.362
	Trasporto pubblico locale	535	4,2	41.338.065	4,5	77.267
	Postali	135	1,0	10.627.551	1,1	78.723
	Multiservizi	434	3,4	32.064.397	3,5	73.881
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	410	3,2	29.153.265	3,2	71.106
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	221	1,7	17.365.930	1,9	78.579
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	315	2,4	24.418.925	2,6	77.520
	Gestione Rifiuti	408	3,2	30.918.005	3,3	75.779
	Informatica e telecomunicazioni	92	0,7	6.767.459	0,7	73.559
	Regioni	74	0,6	4.790.352	0,5	64.734
	Centrali committenza regionali	1.555	12,1	109.159.264	11,8	70.199
	Aziende del servizio sanitario nazionale	5.159	40,0	364.542.013	39,4	70.661
	Province	155	1,2	9.746.710	1,1	62.882
	Comuni	573	4,4	39.225.120	4,2	68.456
	Enti per l'edilizia residenziale pubblica	13	0,1	995.357	0,1	76.566
	Comunità montane	16	0,1	1.276.641	0,1	79.790
	Non classificato	133	1,0	9.522.718	1,0	71.599
	Totale	12.882	100,0	924.919.565	100,0	71.799

Elaborazioni dell'Osservatorio

A3.2 Gli appalti pubblici aggiudicati di importo a base d'asta superiore a € 150.000

Tabella 1 - Lavori - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <=500.000 €	7.393	66,8	1.677.367.991	17,3	226.886
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.938	17,5	1.119.031.987	11,6	577.416
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.458	13,2	2.385.333.852	24,7	1.636.031
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	198	1,8	1.254.496.939	13,0	6.335.843
> 15.000.000 €	82	0,7	3.237.336.867	33,5	39.479.718
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 2 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria d'opera - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Categoria d'opera	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Strade	2.718	24,6	2.023.228.011	20,9	744.381
Ferrovie	295	2,7	1.492.362.252	15,4	5.058.855
Altre infrastrutture di trasporto	433	3,9	713.843.071	7,4	1.648.598
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.685	15,2	1.117.308.301	11,6	663.091
Opere di urbanizzazione ed altro	321	2,9	167.985.136	1,7	523.318
Infrastrutture del settore energetico	911	8,2	997.423.248	10,3	1.094.866
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	103	0,9	87.669.006	0,9	851.155
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	38	0,3	59.091.138	0,6	1.555.030
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	103	0,9	74.830.740	0,8	726.512
Edilizia sociale e scolastica	1.013	9,2	535.938.928	5,5	529.061
Edilizia abitativa	466	4,2	321.625.141	3,3	690.183
Beni culturali	833	7,5	469.606.832	4,9	563.754
Sport, spettacolo, turismo	388	3,5	205.555.363	2,1	529.782
Edilizia sanitaria	342	3,1	529.646.585	5,5	1.548.674
Altra edilizia pubblica	1.096	9,9	732.236.883	7,6	668.099
Altre infrastrutture pubbliche	235	2,1	85.457.245	0,9	363.648
Non classificato	89	0,8	59.759.756	0,6	671.458
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Appendice A

Tabella 3 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	2.858	25,8	2.425.191.493	25,1	848.562
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	686	6,2	409.842.559	4,2	597.438
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.630	23,8	2.245.292.439	23,2	853.723
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	30	0,3	701.291.553	7,2	23.376.385
OG5 - Dighe	3	0,0	1.228.205	0,0	409.402
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	1.003	9,1	716.095.067	7,4	713.953
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	102	0,9	265.623.485	2,7	2.604.152
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	406	3,7	216.683.006	2,2	533.702
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	153	1,4	91.506.649	0,9	598.083
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua ed impianti di pubblica illuminazione	157	1,4	109.106.405	1,1	694.945
OG11 - Impianti tecnologici	459	4,1	292.488.672	3,0	637.230
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	79	0,7	40.643.638	0,4	514.476
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	67	0,6	29.535.000	0,3	440.821
OS1 - Lavori in terra	44	0,4	32.590.634	0,3	740.696
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	38	0,3	11.745.744	0,1	309.099
OS3 - Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	43	0,4	14.274.322	0,1	331.961

Elaborazioni dell'Osservatorio

OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	49	0,4	29.923.241	0,3	610.678
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	9	0,1	6.008.062	0,1	667.562
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	142	1,3	50.845.812	0,5	358.069
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile e tecnica	35	0,3	12.222.329	0,1	349.209
OS8 - Opere di impermeabilizzazione	14	0,1	5.499.509	0,1	392.822
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	74	0,7	211.389.304	2,2	2.856.612
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	103	0,9	39.998.897	0,4	388.339
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	25	0,2	6.037.232	0,1	241.489
OS12 - Barriere e protezioni stradali	111	1,0	86.288.565	0,9	777.374
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	7	0,1	1.913.592	0,0	273.370
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	10	0,1	16.835.705	0,2	1.683.570
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	2	0,0	424.346	0,0	212.173
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	3	0,0	1.255.625	0,0	418.542
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	69	0,6	59.612.002	0,6	863.942
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione e trattamento	39	0,4	64.006.156	0,7	1.641.183
OS20 - Rilevamenti topografici	3	0,0	583.916	0,0	194.639
OS21 - Opere strutturali speciali	209	1,9	124.135.745	1,3	593.951
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	85	0,8	112.990.655	1,2	1.329.302
OS23 - Demolizione di opere	32	0,3	19.812.807	0,2	619.150

Appendice A

OS24 - Verde e arredo urbano	157	1,4	51.552.701	0,5	328.361
OS25 - Scavi archeologici	13	0,1	4.631.450	0,0	356.265
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	10	0,1	42.844.944	0,4	4.284.494
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	3	0,0	5.747.962	0,1	1.915.987
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	169	1,5	59.791.205	0,6	353.794
OS29 - Armamento ferroviario	22	0,2	56.795.941	0,6	2.581.634
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	156	1,4	72.974.548	0,8	467.786
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	4	0,0	1.467.365	0,0	366.841
OS32 - Strutture in legno	17	0,2	9.080.926	0,1	534.172
OS33 - Coperture speciali	11	0,1	3.727.145	0,0	338.831
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	17	0,2	21.828.400	0,2	1.284.024
Non classificato	711	6,4	890.202.677	9,2	1.252.043
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 4- Lavori - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	3.250	29,4	4.580.789.734	47,4	1.409.474
Procedura ristretta	459	4,1	1.884.596.663	19,5	4.105.875
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.041	9,4	703.713.335	7,3	675.997
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	5.079	45,9	1.839.435.278	19,0	362.165
Altre procedure	1.023	9,2	610.327.041	6,3	596.605
Non classificato	217	2,0	54.705.587	0,6	252.099
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 5 - Lavori - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	9.414	85,0	5.791.252.358	59,9	615.174
Offerta economicamente più vantaggiosa	1.477	13,3	3.702.044.977	38,3	2.506.462
Non classificato	178	1,6	180.270.302	1,9	1.012.755
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 6 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di lavoro - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Tipologia di lavoro	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Costruzione	3.508	31,7	5.084.470.805	52,6	1.449.393
Demolizione	47	0,4	24.659.271	0,3	524.665
Manutenzione	4.601	41,6	2.473.347.652	25,6	537.567
Recupero	364	3,3	236.387.196	2,4	649.415
Restauro	374	3,4	192.711.343	2,0	515.271
Ristrutturazione	1.361	12,3	928.667.650	9,6	682.342
Non univoca	800	7,2	724.537.231	7,5	905.672
Non classificato	14	0,1	8.786.490	0,1	627.606
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 7 - Lavori - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	892	8,1	669.755.518	6,9	750.847
Valle d'Aosta	174	1,6	128.821.717	1,3	740.355
Lombardia	1.850	16,7	2.216.766.525	22,9	1.198.252
Trento	253	2,3	175.467.864	1,8	693.549
Bolzano	310	2,8	250.769.297	2,6	808.933
Veneto	1.028	9,3	650.124.054	6,7	632.416
Friuli V. G.	229	2,1	156.413.323	1,6	683.028
Liguria	350	3,2	294.309.556	3,0	840.884
Emilia R.	486	4,4	388.886.042	4,0	800.177
Toscana	687	6,2	417.386.995	4,3	607.550
Umbria	201	1,8	70.265.468	0,7	349.579
Marche	377	3,4	305.919.715	3,2	811.458
Lazio	1.129	10,2	773.794.322	8,0	685.380

Appendice A

Abruzzo	255	2,3	213.038.963	2,2	835.447
Molise	112	1,0	81.145.330	0,8	724.512
Campania	188	1,7	410.430.130	4,2	2.183.139
Puglia	695	6,3	606.573.385	6,3	872.767
Basilicata	65	0,6	76.206.846	0,8	1.172.413
Calabria	215	1,9	180.848.150	1,9	841.154
Sicilia	818	7,4	568.232.498	5,9	694.661
Sardegna	633	5,7	755.233.042	7,8	1.193.101
Ambito Nazionale- Est.	122	1,1	283.178.898	2,9	2.321.139
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 8 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012
Importo base asta >150.000

Settori Ordinari e Settori Speciali						
Tipologia stazione appaltante		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		640	5,8	506.359.092	5,2	791.186
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		9	0,1	9.301.635	0,1	1.033.515
Agenzie fiscali		33	0,3	18.607.011	0,2	563.849
Enti di previdenza ed Ordini professionali		82	0,7	34.607.623	0,4	422.044
Enti di ricerca		23	0,2	27.321.907	0,3	1.187.909
Università		159	1,4	110.249.960	1,1	693.396
Centrale committenza nazionale		0	0,0	0	0,0	0
Camere di commercio		7	0,1	2.063.262	0,0	294.752
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	219	2,0	136.884.941	1,4	625.045
	servizi economici e di regolazione	400	3,6	696.268.703	7,2	1.740.672
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	697	6,3	1.134.357.515	11,7	1.627.486
	Ferroviani	299	2,7	1.481.747.530	15,3	4.955.677
	Aeroportuali	98	0,9	150.953.012	1,6	1.540.337
	Portuali e Interportuali	98	0,9	409.548.627	4,2	4.179.068
	Trasporto pubblico locale	101	0,9	97.423.767	1,0	964.592
	Postali	176	1,6	106.367.253	1,1	604.359

Elaborazioni dell'Osservatorio

Multiservizi	301	2,7	164.670.807	1,7	547.079
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	291	2,6	381.425.564	3,9	1.310.741
Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	247	2,2	426.127.007	4,4	1.725.211
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	643	5,8	413.421.361	4,3	642.957
Gestione Rifiuti	97	0,9	97.008.981	1,0	1.000.093
Informatica e telecomunicazioni	59	0,5	19.013.709	0,2	322.266
Regioni	281	2,5	187.495.014	1,9	667.242
Centrali committenza regionali	42	0,4	41.542.676	0,4	989.111
Aziende del servizio sanitario nazionale	294	2,7	258.343.752	2,7	878.720
Province	962	8,7	565.478.243	5,8	587.815
Comuni	4.174	37,7	1.749.424.820	18,1	419.124
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	426	3,8	299.220.517	3,1	702.396
Comunità montane	84	0,8	38.297.139	0,4	455.918
Non classificato	127	1,1	110.036.209	1,1	866.427
Totale	11.069	100,0	9.673.567.637	100,0	873.933

Tabella 9 - Servizi - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012

Importo base asta >150.000

Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <= 500.000 €	5.329	60,8	1.212.943.954	8,4	227.612
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.344	15,3	861.578.447	6,0	641.055
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.580	18,0	2.949.308.810	20,4	1.866.651
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	319	3,6	2.289.057.355	15,9	7.175.728
> 15.000.000 €	189	2,2	7.124.348.164	49,3	37.694.964
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Appendice A

Tabella 10 - Servizi - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi di riparazione e manutenzione	1.098	12,5	2.446.027.798	16,9	2.227.712
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	1.535	17,5	2.357.499.433	16,3	1.535.830
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	1.117	12,7	2.125.900.953	14,7	1.903.224
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	449	5,1	1.185.229.813	8,2	2.639.710
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	441	5,0	1.065.919.114	7,4	2.417.050
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	487	5,6	1.043.474.763	7,2	2.142.659
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	701	8,0	808.992.361	5,6	1.154.055
Servizi sanitari e di assistenza sociale	704	8,0	773.268.363	5,4	1.098.393
Altri servizi di comunità, sociali e personali	336	3,8	450.010.700	3,1	1.339.318
Servizi di poste e telecomunicazioni	157	1,8	404.518.807	2,8	2.576.553
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	160	1,8	246.254.880	1,7	1.539.093
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	187	2,1	218.496.408	1,5	1.168.430
Altri codici CPV	591	6,7	521.128.342	3,6	881.774
Non classificato	798	9,1	790.514.995	5,5	990.620
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Tabella 11 - Servizi - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	2.481	28,3	6.866.160.545	47,6	2.767.497
Procedura ristretta	662	7,6	1.615.873.928	11,2	2.440.897
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.219	13,9	1.498.563.430	10,4	1.229.338
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	3.292	37,6	4.078.409.790	28,2	1.238.885
Altre procedure	992	11,3	344.287.175	2,4	347.064

Elaborazioni dell'Osservatorio

Non classificato	115	1,3	33.941.862	0,2	295.147
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Tabella 12 - Servizi - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2012

Importo base asta >150.000

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	4.471	51,0	4.399.378.404	30,5	983.981
Offerta economicamente più vantaggiosa	2.806	32,0	7.990.096.829	55,3	2.847.504
Non classificato	1.484	16,9	2.047.761.497	14,2	1.379.893
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Tabella 13 - Servizi - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012

Importo base asta >150.000

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	535	6,1	633.857.571	4,4	1.184.781
Valle d'Aosta	103	1,2	257.090.322	1,8	2.496.023
Lombardia	1.572	17,9	1.796.557.133	12,4	1.142.848
Trento	76	0,9	105.683.284	0,7	1.390.570
Bolzano	86	1,0	53.135.888	0,4	617.859
Veneto	714	8,1	824.597.678	5,7	1.154.899
Friuli V. G.	87	1,0	71.798.488	0,5	825.270
Liguria	234	2,7	206.618.496	1,4	882.985
Emilia R.	624	7,1	720.009.157	5,0	1.153.861
Toscana	496	5,7	450.313.897	3,1	907.891
Umbria	137	1,6	115.421.514	0,8	842.493
Marche	213	2,4	234.388.839	1,6	1.100.417
Lazio	1.554	17,7	2.335.587.471	16,2	1.502.952
Abruzzo	109	1,2	185.333.204	1,3	1.700.305
Molise	13	0,1	8.728.024	0,1	671.386
Campania	154	1,8	161.580.682	1,1	1.049.225
Puglia	350	4,0	563.692.707	3,9	1.610.551
Basilicata	36	0,4	27.584.693	0,2	766.241
Calabria	60	0,7	50.102.637	0,3	835.044
Sicilia	339	3,9	356.798.388	2,5	1.052.503
Sardegna	334	3,8	392.147.903	2,7	1.174.096
Ambito Nazionale-Est.	935	10,7	4.886.208.756	33,8	5.225.892
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Appendice A

Tabella 14 - Servizi - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012						
Importo base asta >150.000						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	442	5,0	823.500.588	5,7	1.863.124	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	88	1,0	113.975.336	0,8	1.295.174	
Agenzie fiscali	32	0,4	115.762.130	0,8	3.617.567	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	97	1,1	390.266.535	2,7	4.023.366	
Enti di ricerca	82	0,9	38.100.078	0,3	464.635	
Università	138	1,6	158.689.108	1,1	1.149.921	
Centrale committenza nazionale	45	0,5	1.847.281.400	12,8	41.050.698	
Camere di commercio	45	0,5	14.559.648	0,1	323.548	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	208	2,4	239.566.935	1,7	1.151.764
	servizi economici e di regolazione	238	2,7	335.893.276	2,3	1.411.316
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	216	2,5	153.301.989	1,1	709.731
	Ferroviani	521	5,9	1.248.012.487	8,6	2.395.417
	Aeroportuali	156	1,8	377.009.405	2,6	2.416.727
	Portuali e Interportuali	46	0,5	45.174.093	0,3	982.045
	Trasporto pubblico locale	159	1,8	251.833.089	1,7	1.583.856
	Postali	464	5,3	787.032.918	5,5	1.696.192
	Multiservizi	381	4,3	187.952.959	1,3	493.315
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	630	7,2	961.937.247	6,7	1.526.885
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	372	4,2	760.647.944	5,3	2.044.753
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	284	3,2	147.123.127	1,0	518.039
Gestione Rifiuti	453	5,2	351.932.749	2,4	776.893	
Informatica e telecomunicazioni	399	4,6	411.192.083	2,8	1.030.557	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Regioni	238	2,7	376.738.758	2,6	1.582.936
Centrali committenza regionali	219	2,5	489.988.247	3,4	2.237.389
Aziende del servizio sanitario nazionale	962	11,0	1.734.316.683	12,0	1.802.824
Province	207	2,4	228.570.898	1,6	1.104.207
Comuni	1.479	16,9	1.704.821.542	11,8	1.152.685
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	29	0,3	17.186.014	0,1	592.621
Comunità montane	28	0,3	16.325.134	0,1	583.041
Non classificato	103	1,2	108.544.329	0,8	1.053.828
Totale	8.761	100,0	14.437.236.730	100,0	1.647.898

Tabella 15 - Forniture - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <=500.000 €	6.045	64,4	1.373.641.777	11,9	227.236
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.505	16,0	906.321.114	7,8	602.207
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.474	15,7	2.718.693.740	23,5	1.844.433
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	274	2,9	1.969.607.438	17,0	7.188.348
> 15.000.000 €	93	1,0	4.620.250.847	39,9	49.680.117
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Tabella 16 - Forniture - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	5.324	56,7	4.026.516.988	34,7	756.295
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	634	6,8	1.429.870.295	12,3	2.255.316
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	235	2,5	1.172.633.227	10,1	4.989.929
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	231	2,5	1.115.020.963	9,6	4.826.931

Appendice A

Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	336	3,6	540.847.500	4,7	1.609.665
Pacchetti software e sistemi di informazione	230	2,4	357.592.655	3,1	1.554.751
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	296	3,2	289.872.796	2,5	979.300
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	198	2,1	228.866.995	2,0	1.155.894
Macchinari industriali	296	3,2	209.438.758	1,8	707.563
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	120	1,3	201.363.287	1,7	1.678.027
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	256	2,7	118.566.731	1,0	463.151
Sostanze chimiche	157	1,7	118.257.218	1,0	753.231
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	105	1,1	104.996.872	0,9	999.970
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	122	1,3	99.096.633	0,9	812.267
Altri codici CPV	459	4,9	299.774.310	2,6	653.103
Non classificato	392	4,2	1.275.799.688	11,0	3.254.591
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Tabella 17 - Forniture - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2012**Importo base asta >150.000**

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	4.292	45,7	5.611.942.013	48,4	1.307.535
Procedura ristretta	504	5,4	758.498.098	6,5	1.504.957
Procedura negoziata previa pubblicazione	941	10,0	2.062.110.391	17,8	2.191.403

Elaborazioni dell'Osservatorio

Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.931	31,2	2.927.282.487	25,3	998.732
Altre procedure	590	6,3	169.759.493	1,5	287.728
Non classificato	133	1,4	58.922.433	0,5	443.026
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Tabella 18 - Forniture - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo più basso	5.713	60,8	7.113.421.039	61,4	1.245.129
Offerta economicamente più vantaggiosa	3.151	33,6	3.963.745.434	34,2	1.257.933
Non classificato	527	5,6	511.348.443	4,4	970.301
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Tabella 19 - Forniture - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2012					
Importo base asta >150.000					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	531	5,7	385.263.077	3,3	725.543
Valle d' Aosta	111	1,2	55.028.811	0,5	495.755
Lombardia	1.434	15,3	1.270.404.977	11,0	885.917
Trento	76	0,8	47.300.281	0,4	622.372
Bolzano	256	2,7	183.448.146	1,6	716.594
Veneto	1.026	10,9	1.263.103.731	10,9	1.231.095
Friuli V. G.	342	3,6	197.803.412	1,7	578.373
Liguria	301	3,2	176.358.372	1,5	585.908
Emilia R.	537	5,7	366.792.767	3,2	683.041
Toscana	534	5,7	359.296.029	3,1	672.839
Umbria	136	1,4	71.057.589	0,6	522.482
Marche	126	1,3	107.068.149	0,9	849.747
Lazio	947	10,1	1.328.922.284	11,5	1.403.297
Abruzzo	428	4,6	333.088.682	2,9	778.245
Molise	72	0,8	12.716.998	0,1	176.625
Campania	113	1,2	44.764.865	0,4	396.149
Puglia	297	3,2	174.727.920	1,5	588.309
Basilicata	101	1,1	41.157.792	0,4	407.503
Calabria	140	1,5	92.821.669	0,8	663.012
Sicilia	662	7,0	462.909.524	4,0	699.259
Sardegna	363	3,9	198.660.149	1,7	547.273
Ambito Nazionale-Est.	858	9,1	4.415.819.690	38,1	5.146.643
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Appendice A

Tabella 20 - Forniture - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012						
Importo base asta >150.000						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	401	4,3	523.010.489	4,5	1.304.266	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	28	0,3	90.632.621	0,8	3.236.879	
Agenzie fiscali	7	0,1	3.570.513	0,0	510.073	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	35	0,4	28.209.563	0,2	805.988	
Enti di ricerca	106	1,1	67.888.675	0,6	640.459	
Università	140	1,5	68.039.204	0,6	485.994	
Centrale committenza nazionale	71	0,8	1.862.111.965	16,1	26.226.929	
Camere di commercio	12	0,1	6.769.293	0,1	564.108	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	109	1,2	36.691.954	0,3	336.623
	servizi economici e di regolazione	215	2,3	224.039.942	1,9	1.042.046
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	80	0,9	52.258.248	0,5	653.228
	Ferroviani	393	4,2	1.017.338.865	8,8	2.588.649
	Aeroportuali	93	1,0	66.550.813	0,6	715.600
	Portuali e Interportuali	3	0,0	3.133.712	0,0	1.044.571
	Trasporto pubblico locale	182	1,9	348.999.623	3,0	1.917.580
	Postali	154	1,6	189.258.684	1,6	1.228.952
	Multiservizi	203	2,2	79.113.177	0,7	389.720
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	354	3,8	1.479.938.193	12,8	4.180.616
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	257	2,7	210.933.683	1,8	820.754
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	193	2,1	163.405.298	1,4	846.660
Gestione Rifiuti	266	2,8	237.790.181	2,1	893.948	
Informatica e telecomunicazioni	91	1,0	94.602.809	0,8	1.039.591	

Elaborazioni dell'Osservatorio

Regioni	37	0,4	42.537.598	0,4	1.149.665
Centrali committenza regionali	2.029	21,6	2.125.875.030	18,3	1.047.745
Aziende del servizio sanitario nazionale	3.612	38,5	2.116.759.726	18,3	586.035
Province	44	0,5	27.772.204	0,2	631.186
Comuni	204	2,2	236.830.122	2,0	1.160.932
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	11	0,1	147.011.932	1,3	13.364.721
Comunità montane	2	0,0	460.166	0,0	230.083
Non classificato	59	0,6	36.980.632	0,3	626.790
Totale	9.391	100,0	11.588.514.916	100,0	1.234.002

Appendice A**A.4 I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €****A4.1 I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €**

Tabella 1 - Valori medi dei ribassi per tipologia di contratto- Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Tipo contratto	Ribasso di aggiudicazione (%)
Lavori	19,6
Servizi	20,9
Forniture	20,0
Totale	20,0

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 2 - Lavori - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%)
Procedura aperta	25,4
Procedura ristretta	22,6
Procedura negoziata previa pubblicazione	20,1
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	18,3
Altre procedure	18,9
Totale	19,6

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 3 - Lavori - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%)
Nord-ovest	20,2
Nord-est	17,1
Centro	19,4
Sud	21,4
Isole	21,5
Ambito nazionale	18,8
Totale	19,6

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 4 - Lavori - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	21,3
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	
Agenzie fiscali	20,0
Enti di previdenza ed Ordini professionali	25,0
Enti di ricerca	17,4
Università	23,3
Centrale committenza nazionale	
Camere di commercio	21,6
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	17,4
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	
servizi economici e di regolazione	16,7
Stradali	26,3
Ferroviani	11,4
Aeroportuali	21,8
Portuali e Interportuali	20,3
Trasporto pubblico locale	18,5
Postali	27,2

Appendice A

Multiservizi	20,3
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	21,8
Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	12,6
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	19,3
Gestione Rifiuti	22,5
Informatica e telecomunicazioni	33,8
Regioni	17,3
Centrali committenza regionali	22,2
Aziende del servizio sanitario nazionale	26,6
Province	20,8
Comuni	18,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	22,4
Comunità montane	14,1
Non classificato	16,6
Totale	19,6

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 5 - Servizi - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%)
Procedura aperta	18,8
Procedura ristretta	25,6
Procedura negoziata previa pubblicazione	21,0
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	20,3
Altre procedure	23,3
Totale	20,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 6 - Servizi - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012	
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%)
Nord-ovest	20,8
Nord-est	22,1
Centro	19,7
Sud	20,9
Isole	21,4
Ambito nazionale	23,0
Totale	20,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 7 - Servizi - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012		
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €		
Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		22,9
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		28,4
Agenzie fiscali		27,8
Enti di previdenza ed Ordini professionali		21,9
Enti di ricerca		18,1
Università		22,9
Centrale committenza nazionale		-
Camere di commercio		25,9
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	16,9
	servizi economici e di regolazione	25,1
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	32,3
	Ferroviani	22,8
	Aeroportuali	20,3
	Portuali e Interportuali	31,8
	Trasporto pubblico locale	17,2
	Postali	29,1
	Multiservizi	16,5

Appendice A

Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	16,9
Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	23,4
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	28,9
Gestione Rifiuti	15,3
Informatica e telecomunicazioni	17,2
Regioni	20,3
Centrali committenza regionali	18,6
Aziende del servizio sanitario nazionale	24,8
Province	19,7
Comuni	17,0
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	30,7
Comunità montane	13,1
Non classificato	12,5
Totale	20,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 8 - Forniture - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012
Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €

Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%)
Procedura aperta	26,6
Procedura ristretta	24,2
Procedura negoziata previa pubblicazione	18,2
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	13,8
Altre procedure	21,2
Totale	20,0

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 9 - Forniture - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €	
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%)
Nord-ovest	20,3
Nord-est	20,0
Centro	16,8
Sud	22,4
Isole	22,7
Ambito nazionale	18,6
Totale	20,0

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 10 - Forniture - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012 Importo base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 €		
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	19,5	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	17,3	
Agenzie fiscali	22,8	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	13,7	
Enti di ricerca	11,3	
Università	11,9	
Centrale committenza nazionale	10,6	
Camere di commercio	19,2	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	15,3
	servizi economici e di regolazione	19,9
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	22,9
	Ferroviani	18,6
	Aeroportuali	22,0
	Portuali e Interportuali	16,4
	Trasporto pubblico locale	21,4
	Postali	25,5
	Multiservizi	16,0

Appendice A

Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	15,5
Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	24,1
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	17,3
Gestione Rifiuti	16,1
Informatica e telecomunicazioni	21,1
Regioni	18,5
Centrali comittenza regionali	27,4
Aziende del servizio sanitario nazionale	24,5
Province	18,1
Comuni	14,3
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	20,8
Comunità montane	16,1
Non classificato	12,4
Totale	20,0

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

A 4.2 I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta superiore a € 150.000

Tabella 1 - Lavori - Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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 €	21,6	15,4	21,1
> 500.000 € <= 1.000.000 €	23,7	16,0	22,6
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	27,0	19,8	25,0
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	25,7	22,7	24,2
> 15.000.000 €	17,7	23,6	20,9
Totale	22,5	17,4	21,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 2 - Lavori - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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	27,4	18,7	25,3
Procedura ristretta	22,9	19,3	22,4
Procedura negoziata previa pubblicazione	20,8	17,2	20,4
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	19,7	14,2	19,3
Altre procedure	25,7	18,0	25,4
Totale complessivo	22,5	17,4	21,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 3 - Lavori - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	22,9	17,1	22,2
Nord-est	19,2	19,2	19,2
Centro	22,3	18,7	21,8
Sud	25,8	14,8	23,6
Isole	24,2	17,5	23,8
Ambito nazionale	19,8	32,9	21,4
Totale	22,5	17,4	21,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Appendice A

Tabella 4 - Lavori - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012				
Importo base asta >150.000				
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 (%) Completivo	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	23,5	20,4	23,1	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	29,7	n.d.	29,7	
Agenzie fiscali	27,6	22,9	26,4	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	24,5	19,0	24,0	
Enti di ricerca	20,9	16,6	19,8	
Università	26,3	17,0	25,0	
Centrale committenza nazionale	n.d.	n.d.	n.d.	
Camere di commercio	22,4	n.d.	22,4	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	20,1	17,3	19,5
	servizi economici e di regolazione	21,6	17,8	20,9
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	26,1	26,2	26,1
	Ferroviani	14,7	7,4	14,5
	Aeroportuali	30,3	26,6	30,0
	Portuali e Interportuali	16,6	25,1	19,0
	Trasporto pubblico locale	26,0	19,0	24,9
	Postali	29,5	n.d.	29,5
	Multiservizi	24,2	20,3	23,8
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	25,6	18,8	24,6
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	24,2	22,2	24,2
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	24,2	25,6	24,3	
Gestione Rifiuti	25,4	15,4	23,4	

Elaborazioni dell'Osservatorio

	Informatica e telecomunicazioni	30,8	n.d.	30,8
Regioni		18,9	16,6	18,6
Centrali committenza regionali		22,7	26,1	23,5
Aziende del servizio sanitario nazionale		26,7	21,3	25,9
Province		22,4	19,4	22,1
Comuni		21,1	14,4	20,1
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		27,5	20,7	26,4
Comunità montane		15,8	12,9	15,6
Non classificato		15,0	19,3	15,9
Totale		22,5	17,4	21,9

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 5 - Servizi-Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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 €	20,3	17,0	19,3
> 500.000 € <= 1.000.000 €	19,3	16,2	17,9
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	18,5	17,9	18,2
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	18,8	17,6	18,1
> 15.000.000 €	22,0	17,9	18,5
Totale	19,9	17,2	18,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 6 - Servizi - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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	22,8	17,2	19,6
Procedura ristretta	24,1	19,3	21,7
Procedura negoziata previa pubblicazione	19,4	15,5	18,2
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	13,5	13,8	13,6
Altre procedure	23,1	23,2	23,1
Totale complessivo	19,9	17,2	18,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Appendice A

Tabella 7 - Servizi - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	19,3	15,7	17,9
Nord-est	18,2	15,6	17,1
Centro	19,9	17,6	19,0
Sud	20,5	16,4	18,6
Isole	23,4	15,3	19,7
Ambito nazionale	20,4	30,0	22,9
Totale	19,9	17,2	18,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 8 - Servizi - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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	19,5	17,6	19,0
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	23,9	25,5	24,3
Agenzie fiscali	22,8	15,9	18,8
Enti di previdenza ed Ordini professionali	24,1	28,8	26,3
Enti di ricerca	20,4	23,1	21,7
Università	26,7	17,8	21,8
Centrale committenza nazionale	3,0	29,6	23,7
Camere di commercio	36,9	31,1	32,5

Elaborazioni dell'Osservatorio

Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	22,7	9,2	16,1
	servizi economici e di regolazione	19,6	17,3	18,6
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	Stradali	26,0	23,7	25,3
	Ferroviani	22,9	33,1	23,9
	Aerportuali	26,8	32,4	29,3
	Portuali e Interportuali	16,9	27,9	22,7
	Trasporto pubblico locale	25,0	15,2	20,2
	Postali	19,3	22,5	21,3
	Multiservizi	18,3	21,3	18,9
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	19,3	17,6	19,0
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	21,0	16,8	20,7
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	22,9	22,7	22,9
Gestione Rifiuti	14,3	14,8	14,4	
Informatica e telecomunicazioni	24,5	21,6	23,3	
Regioni	15,1	15,1	15,1	
Centrali committenza regionali	13,5	25,9	20,6	
Aziende del servizio sanitario nazionale	18,9	17,2	18,1	
Province	18,3	16,1	17,4	
Comuni	15,2	10,4	12,1	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	36,8	30,1	34,3	
Comunità montane	13,3	17,7	16,4	
Non classificato	12,0	13,3	12,7	
Totale	19,9	17,2	18,8	

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Appendice A

Tabella 9 - Forniture - Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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 €	20,3	19,6	20,0
> 500.000 € <= 1.000.000 €	20,9	21,7	21,2
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	16,6	19,8	18,2
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	14,4	16,5	15,3
> 15.000.000 €	4,9	12,7	9,3
Totale	19,7	19,9	19,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 10 - Forniture - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
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	25,8	21,4	23,5
Procedura ristretta	14,4	19,8	17,4
Procedura negoziata previa pubblicazione	17,5	16,4	17,2
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	12,3	10,0	12,0
Altre procedure	22,1	12,5	21,1
Totale complessivo	19,7	19,9	19,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 11 - Forniture - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2012			
Importo base asta >150.000			
Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	22,6	19,3	21,1
Nord-est	15,5	21,3	18,1
Centro	18,2	15,8	17,4
Sud	18,3	25,8	21,4
Isole	22,5	16,7	21,2
Ambito nazionale	17,7	23,1	19,6
Totale	19,7	19,9	19,8

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Tabella 12 - Forniture - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2012				
Importo base asta >150.000				
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	15,5	17,2	16,0	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	16,7	12,4	16,1	
Agenzie fiscali	13,8	13,0	13,4	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	20,8	21,8	20,9	
Enti di ricerca	11,1	10,4	10,6	
Università	15,8	10,9	13,0	
Centrale committenza nazionale	15,5	18,0	16,1	
Camere di commercio	5,6	25,1	16,4	
Enti, Fondazioni ed Agenzie	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	17,1	12,6	14,8
produttori di		servizi economici e di regolazione	20,1	12,7	18,5

Appendice A

Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	17,3	14,7	17,1
	Ferroviani	16,1	26,5	17,2
	Aeroportuali	13,1	21,7	16,6
	Portuali e Interportuali	7,2	23,4	12,6
	Trasporto pubblico locale	12,7	13,6	13,0
	Postali	19,4	26,2	20,9
	Multiservizi	16,3	8,6	15,0
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	14,8	25,2	15,6
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	26,2	13,0	25,9
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	18,7	14,3	17,7
Gestione Rifiuti	15,3	9,6	14,1	
Informatica e telecomunicazioni	19,0	22,3	20,2	
Regioni	25,5	16,5	20,4	
Centrali committenza regionali	23,9	28,8	26,8	
Aziende del servizio sanitario nazionale	25,7	19,3	22,6	
Province	17,9	19,2	18,3	
Comuni	19,5	13,3	16,6	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	17,8	n.d.	17,8	
Comunità montane	n.d.	0,7	0,7	
Non classificato	14,1	12,9	13,5	
Totale	19,7	19,9	19,8	

* I dati presenti in tabella si riferiscono a ribassi positivi

Elaborazioni dell'Osservatorio

A5. Le società di ingegneria e professionali

Ripartizione	Numero società	% nr. società
Nord	376	52,1
centro	185	25,7
Sud	160	22,2
Totale	721	100,0

Regione	Numero società	% nr. società
LOMBARDIA	112	15,5
LAZIO	110	15,3
VENETO	96	13,3
EMILIA ROMAGNA	59	8,2
PIEMONTE	49	6,8
SICILIA	42	5,8
CAMPANIA	38	5,3
TOSCANA	38	5,3
PUGLIA	32	4,4
FRIULI	22	3,1
UMBRIA	22	3,1
TRENTINO - ALTO ADIGE	21	2,9
MARCHE	15	2,1
SARDEGNA	15	2,1
ABRUZZO	13	1,8
LIGURIA	11	1,5
CALABRIA	10	1,4
BASILICATA	7	1
VALLE D'AOSTA	6	0,8
MOLISE	3	0,4
Totale	721	100

Appendice A

Natura giuridica	Numero società	% nr. società
Società a responsabilità limitata	582	80,7
Società per azioni	72	10
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale	27	3,7
Altre società cooperative	9	1,2
Consorzi con personalità giuridica	9	1,2
Società in accomandita semplice	6	0,8
Società in nome collettivo	5	0,7
Soggetti non residenti - Società a responsabilità	4	0,6
Società semplici, irregolari e di fatto	2	0,3
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	1	0,1
Lavoratori autonomi - Professionisti	1	0,1
Società consortile 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
Soggetti non residenti - Società per azioni	1	0,1
Totale	721	100

Classe	nr. società per classi di dipendenti	% nr. società per classe di dipendenti	nr. dipendenti per classe	% nr. dipendenti per classe
1-10	371	51,5	1.429	13,3
11-25	73	10,1	1.109	10,4
26-50	22	3,1	815	7,6
51-100	11	1,5	821	7,7
oltre 100	15	2,1	6.532	61
Non presenti	229	31,8	0	0
Totale	721	100	10.706	100

Elaborazioni dell'Osservatorio

Tabella 5 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di collaboratori Anno 2012				
Classe	nr. società per classi di collaboratori	% nr. società per classe di collaboratori	nr. collaboratori per classe	% nr. collaboratori per classe
1-10	281	39	1.000	48,6
11-25	44	6,1	730	35,5
26-50	7	1	238	11,6
51-100	1	0,1	90	4,4
Non presenti	388	53,8	0	0
Totale	721	100	2.058	100

Tabella 6 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali dal "Casellario" nell'ultimo decennio		
Anno di cancellazione	Nr. di imprese cancellate nell'anno	% di imprese cancellate nell'anno
2004	7	5,2
2005	10	7,4
2006	14	10,4
2007	7	5,2
2008	6	4,4
2009	11	8,1
2010	12	8,9
2011	3	2,2
2012	1	0,7
2013	64	47,4
	135	100

APPENDICE B

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ

B.1 Determinazioni - anno 2012

B.1.1 Determinazione n. 1/2012, "Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi". A seguito dell'entrata in vigore del d.l. 70/2011, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente sulla materia, fornendo indicazioni interpretative in merito ai requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento integrative rispetto a quelle contenute nella determinazione n. 1 del 2010. Particolarmente significative sono le indicazioni relative alle lettere b), c), h). Con esse l'Autorità ha proceduto a decodificare le espressioni "persona fisica" e "socio di maggioranza" e puntualizzare quali siano i soggetti tenuti a rendere le dichiarazioni di non essere sottoposti a procedimenti per l'irrogazione di misure di prevenzione antimafia, a seguito dell'ampliamento del novero introdotto dalla riforma; rimarcare la riduzione da tre anni ad uno, quale periodo rilevante, al fine della cessazione dalle cariche individuando diversi indici rivelatori dell'effettività della dissociazione nei comportamenti concludenti con riferimento a quelli già indicati nella determinazione n. 1/2010; sottolineare l'obbligo del concorrente di dichiarare tutte le condanne penali riportate, ivi comprese quelle per le quali abbia beneficiato della non menzione poiché spetta all'amministrazione il giudizio sulla gravità del reato. Inoltre, in relazione alla lett.h), segnala l'obbligo derivante dal neoinserto comma 1-ter che in caso di presentazione di falsa documentazione o di falsa dichiarazione nelle procedure di gara e negli affidamenti in subappalto, richiede che la stazione appaltante ne informi l'Autorità la quale dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto per un periodo massimo di un anno, decorso il

Appendice B

quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia; ha ricordato che la novella legislativa prevede la sanzione dell'iscrizione nel casellario venga comminata all'esito di un'indagine sulla sussistenza, nel caso specifico, dell'elemento soggettivo consistente nell'accertamento del dolo o della colpa grave, in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa attestazione e che l'esistenza di false dichiarazioni, sul possesso dei requisiti rilevanti per l'ammissione ad una gara d'appalto, si configura come causa autonoma di esclusione dalla gara.

B.1.2 Determinazione n. 2/2012 "L'avvalimento nelle procedure di gara".

L'Autorità, dopo aver effettuato una rapida ricostruzione della genesi dell'istituto nel diritto comunitario e nel Codice dei contratti, ha focalizzato l'attenzione sui requisiti che possono formare oggetto di avvalimento, ed in particolare su quelli dotati di "intrinseca natura soggettiva" quali, ad esempio, l'iscrizione ad Albi speciali, l'iscrizione alla Camera di Commercio. Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto l'inammissibilità dell'avvalimento per il requisito della certificazione di qualità, scisso dagli altri requisiti che concorrono al rilascio dell'attestazione SOA. Per quanto concerne l'iscrizione in albi e le abilitazioni professionali, l'impossibilità di costituire oggetto di avvalimento è determinata dalla peculiarità del requisito di configurare uno "status" giuridico strettamente personale sottoposto a limitazioni circa i soggetti in grado di esercitare quella attività, per esempio attraverso uno specifico meccanismo autorizzatorio. È stato chiarito inoltre che secondo la nuova formulazione del comma 6 dell'articolo 49, come modificato dal terzo decreto correttivo del Codice, deve essere interpretato nel senso di limitare il ricorso all'avvalimento ad una sola impresa ausiliaria per ciascuna categoria di qualificazione, salvo le eccezioni previste dalla stessa disposizione mentre il divieto di cumulo è stato eliminato con riferimento agli appalti di servizi e forniture. Si è ritenuto, altresì, che l'avvalimento possa trovare applicazione anche ai servizi di ingegneria e architettura, con riguardo ai requisiti di partecipazione. Per quanto riguarda i raggruppamenti temporanei, sulla base della normativa vigente, non si ravvisano limitazioni all'applicazione

Attività di regolazione dell'Autorità

dell'istituto, con la conseguenza che deve ammettersi il ricorso sia all'avvalimento esterno (da parte di un'impresa ausiliaria esterna al RTI ed in favore di un suo membro) che a quello interno (nel caso in cui l'ausiliaria sia anche mandante o mandataria del raggruppamento dell'impresa avvalsa). In ordine alle problematiche relative al coordinamento con la disciplina del subappalto, mentre in fase di qualificazione il concorrente può utilizzare liberamente l'avvalimento, qualora esso si concretizzi in subappalto, quest'ultimo incontra i limiti previsti dalla disciplina speciale pubblicistica per esso stabilita. Infine l'Autorità ha ribadito la necessità di un contratto di avvalimento, non surrogabile con le dichiarazioni rese in sede di gara dall'ausiliario e dall'ausiliato, e l'obbligo del concorrente di allegare i documenti previsti dall'art. 49 del Codice, a pena di esclusione.

B.1.3 Determinazione n. 3/2012: *"Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell' art. 5, comma 1, della legge n. 381/91"* . L'Autorità offre alcune indicazioni in tema di cd. clausole sociali, in ordine all'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo dell'art. 5, nonché alle modalità di affidamento delle relative convenzioni. In tale quadro generale, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 5, le linee guida rammentano che le convenzioni possono essere stipulate da tutti gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica. Soggetti beneficiari delle convenzioni di inserimento lavorativo, per contro, sono esclusivamente le cd. cooperative sociali di tipo "B". Secondo l'avviso già espresso dall'AVCP, (cfr. anche parere AVCP n. 40 del 2 aprile 2009), le linee guida ribadiscono che l'iscrizione all'albo regionale è condizione necessaria per la stipula delle convenzioni per le cooperative sociali aventi sede in Italia ed i loro consorzi. Circa l'ambito oggettivo di applicazione, oggetto della convenzione possono essere servizi e forniture al di sotto della soglia di rilievo comunitario, con esclusione dei lavori e dei servizi pubblici di rilevanza economica. Viene, tuttavia, precisato che l'oggetto della convenzione deve risultare qualificato dal perseguimento di una peculiare finalità di carattere sociale, consistente nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati che giustifica la deroga alle regole

Appendice B

ordinarie dettate dal Codice dei contratti per gli appalti sotto soglia. In ordine alle modalità di affidamento l'ambito della deroga al Codice dei contratti è limitato alle sole procedure di aggiudicazione; si ritiene quindi applicabile la disciplina dettata dal Codice dei contratti e dal Regolamento attuativo sia per quanto attiene ai requisiti di partecipazione ed alle specifiche tecniche sia per l'esecuzione delle prestazioni, nonché con riguardo agli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità. Le Linee guida affrontano, infine, il tema della compatibilità delle cd. clausole sociali con il diritto comunitario e, in particolare, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, per verificare la quale, l'art. 69 comma 3 del Codice dei contratti prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere un parere preventivo non vincolante all'Autorità. Sotto il profilo formale, le linee guida ribadiscono che le condizioni di esecuzione devono essere adeguatamente evidenziate in una clausola espressa del bando di gara.

B.1.4 Determinazione n. 4/2012 (BANDO-TIPO. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici) L'Autorità, dopo aver esperito due consultazioni degli operatori del settore e dopo aver acquisito il prescritto parere del ministero competente, ha emanato l'atto di determinazione. Il "bando-tipo" specifica le cause di esclusione legittime secondo i criteri stabiliti dall'art.46, comma 1-bis del Codice e costituisce, pertanto, il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara, salva la facoltà di derogare a quanto ivi previsto, previa motivazione nella delibera a contrarre. Il Documento analizza le varie ipotesi di esclusione, ripartendo le stesse secondo i criteri stabiliti dall'art.46 comma 1-bis e, pertanto, secondo la loro riconducibilità, rispettivamente, al mancato adempimento delle prescrizioni previste dal Codice e dal regolamento o da altre disposizioni di legge, alla carenza di elementi essenziali e all'incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta ed alle irregolarità concernenti gli adempimenti formali di partecipazione alla gara, oppure

Attività di regolazione dell'Autorità

contemporaneamente a più di uno dei criteri indicati dalla norma. Si precisa che al di fuori dei casi in cui l'esclusione opera a prescindere da una espressa previsione nel bando di gara (come nel caso del mancato possesso dei requisiti di carattere generale di cui all'art.38 del Codice) in quanto relativa a norme di legge di natura imperativa a cui non è ammessa alcuna deroga, le stazioni appaltanti possono specificare nei bandi e nelle lettere di invito, che un determinato comportamento è imposto a pena di esclusione. Nella determina vengono forniti importanti chiarimenti sui soggetti tenuti a rendere le prescritte dichiarazioni sul possesso dei requisiti e sul contenuto delle dichiarazioni stesse, con particolare riferimento al requisito di cui all'art.38, comma, 1 lett. c). Riguardo ai requisiti speciali di partecipazione e alle modalità di verifica, dopo aver puntualizzato le differenze tra il regime previsto dagli artt. 41 e 42 per le ipotesi di servizi e forniture, viene precisato che l'art.48 del codice esplica i propri effetti nei confronti di tutti i partecipanti, ivi incluse le micro, piccole e medie imprese.

Deve infatti ritenersi che il comma 4 dell'art.13 della legge 11 novembre 2011, n.180 (cd. Statuto delle imprese), secondo cui "la pubblica amministrazione e le autorità competenti, nel caso di micro piccole e medie imprese chiedono solo all'impresa aggiudicataria la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità previsti dal codice di cui al d.lgs n.162/2006", non abbia inteso modificare l'ambito soggettivo di operatività della verifica a campione, né sottrarre a tale verifica le MPMI. La norma, nel fare riferimento alla "impresa aggiudicataria", non può che riguardare i controlli esercitati ai sensi del comma 2 dell'art. 48 e, cioè, quelli che regolarmente la stazione appaltante effettua nei confronti del primo e del secondo classificato. Essa non attiene, invece, ai controlli a campione svolti ai sensi del precedente comma 1, perché gli stessi vengono posti in essere in una fase antecedente all'apertura delle offerte presentate e, quindi, all'individuazione dell'aggiudicatario. La deroga di cui all'art. 13, comma 4, quindi incide soltanto sull'operatività del comma 2 dell'art. 48 con l'effetto di esentare il secondo classificato, qualora non sorteggiato in sede di verifica a campione ed appartenente alla categoria delle MPMI, dal

Appendice B

produrre la documentazione probatoria (adempimento che dovrebbe effettuare soltanto in caso di effettiva aggiudicazione a seguito di mancata prova dei requisiti da parte del primo aggiudicatario). In tema di requisiti di partecipazione vengono inoltre forniti utili chiarimenti con riguardo alla partecipazione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi, a seguito delle modifiche apportate dall'art.1, comma 2-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n.135, al comma 13 dell'art. 37, con riferimento al principio di corrispondenza, nei soli lavori pubblici, tra quote di partecipazione e quote di esecuzione. Pertanto, nel caso di servizi e forniture, l'obbligo di specificazione ai sensi del citato art. 37, comma 4, del Codice, deve ritenersi assolto sia in caso di indicazione, in termini descrittivi, delle singole parti del servizio da cui sia evincibile il riparto di esecuzione tra le imprese associate sia in caso di indicazione, in termini percentuali, della quota di riparto delle prestazioni che saranno eseguite tra le singole imprese. Viene inoltre affrontato il tema dei raggruppamenti "sovraffondati", ovvero i raggruppamenti costituiti da due o più imprese che già singolarmente posseggono i requisiti finanziari e tecnici per partecipare alla gara. Al riguardo, si afferma l'inammissibilità di un divieto generale di partecipazione di tali raggruppamenti, dovendo la questione essere valutata in relazione alla eventuale concreta portata anticoncorrenziale, nella medesima ottica che connota l'art. 38, comma 1, m-quater. Riguardo alle cause di esclusioni ascrivibili al terzo gruppo (carenza degli elementi essenziali od incertezza assoluta sul contenuto dell'offerta o sulla provenienza dell'offerta), nella determinazione vengono esaminate diverse fattispecie, distinte per insiemi omogenei, ed in particolare, vengono trattati gli adempimenti relativi alla sottoscrizione dell'offerta, alla presentazione della cauzione provvisoria e all'effettuazione del sopralluogo ed all'accettazione delle condizioni generali del contratto. In ultimo, vengono esaminate le fattispecie legittime di esclusione relative alla violazione di quelle disposizioni che sono volte ad assicurare l'integrità dei plichi contenenti l'offerta o la domanda di partecipazione e, in definitiva, il corretto svolgimento della procedura di gara.

*Attività di regolazione dell'Autorità***B.2 Determinazioni - anno 2013**

B.2.1 Determinazione n. 1 del 13 febbraio 2013 *"Indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 11, comma 13 del Codice"* L'Autorità ha fornito chiarimenti in ordine all'interpretazione da darsi all'art. 11 del Codice dei contratti, a seguito della novella normativa di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (cd. decreto sviluppo bis). In particolare l'Autorità ha precisato che: l'applicazione dell'art. 11, comma 13, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 è circoscritta alla species di contratto pubblico di cui all'art. 3 del Codice; i contratti pubblici di cui all'art. 3 del medesimo Codice debbono essere redatti, a pena di nullità, o mediante atto pubblico notarile informatico o in forma pubblica amministrativa, con modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, o mediante scrittura privata, per quest'ultima, quindi, resta ammissibile la forma cartacea e le forme equipollenti ammesse dall'ordinamento; la "modalità elettronica" della forma pubblica amministrativa può essere assolta anche attraverso l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 25, comma 2, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

B.2.2 Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013 *"Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa"*. L'Autorità, dopo aver condotto un'estesa analisi sulle problematiche del mercato assicurativo e dell'intermediazione assicurativa, l'Autorità propone diverse misure che, se opportunamente implementate, potrebbero essere d'ausilio per rimuovere talune inefficienze. In particolare, si rileva che la struttura dei bandi di gara non sempre è funzionale a garantire la partecipazione delle imprese. In molti casi chi vuole partecipare non ha elementi sufficienti per quotare il rischio e preferisce evitare di assumere impegni che possano comportare perdite

Appendice B

elevate, da cui deriva il fenomeno delle gare deserte e la proroga di contratti di assicurazione con gli stessi soggetti. Al fine di ovviare a simili disfunzioni, l'Autorità suggerisce la possibilità che la stazione appaltante faccia convergere presso un unico soggetto o ufficio tutte le attività connesse con la gestione delle polizze di assicurazione e dei rapporti con i contraenti e introduca nei bandi clausole che impongano, a pena di sanzioni, alle imprese aggiudicatarie di fornire le informazioni necessarie per quotare i sinistri, con modalità e tempi appropriati per la redazione dei documenti per la gara relativa al rinnovo delle coperture, senza che da ciò derivino oneri elevati per le imprese che finirebbero inevitabilmente per scaricarsi sui costi delle polizze. Per quanto concerne le procedure di gara, l'Autorità ritiene opportuno che vengano predisposte linee guida o capitoli di riferimento; in assenza dei quali o nel caso di appalti particolarmente complessi l'Autorità ritiene che si possa prevedere nella *lex specialis* la possibilità di presentare varianti in sede di offerta, secondo le modalità di cui all'art. 76 del Codice, ovvero si possa valutare l'opportunità di procedere all'aggiudicazione della gara mediante la procedura di dialogo competitivo, ai sensi dell'art. 58 del Codice. Inoltre, dovrebbero essere contrattualmente disciplinati gli eventi in conseguenza dei quali ricorrere ad una revisione del prezzo (o eventualmente di altre condizioni contrattuali) in corso di validità della polizza o, come *extrema ratio*, atti a fondare il diritto di recesso dal contratto. Si è ribadita l'opportunità di mantenere distinti i servizi di intermediazione da quelli assicurativi, propriamente intesi per non compromettere il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali nei due mercati. L'Autorità ha, inoltre, prestato particolare attenzione alle modalità di remunerazione del servizio di intermediazione assicurativa con commissioni calcolate in percentuale dei premi che verranno sottoscritti, ritenendo che l'attuale prassi dominante provoca il rischio di falsare i meccanismi di gara, giacché il prezzo è utilizzato, come previsto dal Codice, tra i criteri di valutazione e così si finisce con l'assegnare un punteggio maggiore non al prezzo più contenuto ma all'offerta che presenta la percentuale più bassa rispetto a un valore non noto. In un documento di lavoro separato, sono state quindi indicate alcune

Attività di regolazione dell'Autorità

modalità di remunerazione alternative, indicandone i vantaggi e gli svantaggi.

B.3 Segnalazioni - anno 2012

B.3.1 Atto di segnalazione n. 2 del 27 settembre 2012 *“Misure per la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici”* L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha inviato al Governo e al Parlamento l'atto di segnalazione n. 2 del 27 settembre 2012 al Governo e Parlamento, con cui suggerisce un intervento normativo volto ad introdurre nel Codice dei contratti alcune regole basilari necessarie per permettere la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara.

La proposta arriva a seguito di una apposita consultazione con gli operatori di settore, avutasi nel mese di luglio 2012 ed esamina alcune problematiche giuridiche e applicative che riguardano la definizione del meccanismo di partecipazione alle gare, il possesso dei requisiti di qualificazione, la partecipazione alle reti di impresa da parte di professionisti ed alcune problematiche in fase di esecuzione del contratto. L'Avcp propone di inserire all'art. 34, tra i soggetti a cui possono essere affidati i contratti, i concorrenti riuniti nell'ambito di una rete di impresa ai sensi dall'art. 3, commi 4-ter e ss., del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5. Suggerisce inoltre che le necessarie modifiche andrebbero apportate anche all'art. 37, con peculiare riguardo al profilo della qualificazione e dei divieti di partecipazione, necessari a garantire la concorrenza (l'art. 37 resterebbe, comunque, applicabile per i profili non espressamente disciplinati, in quanto compatibile). Infine l'Autorità afferma che una volta individuata la cornice giuridica di riferimento e, qualora il legislatore ne condivida l'opportunità, potrà fornire indicazioni operative ed attuative, relative alle formalità di partecipazione, in sede di adozione dei bandi-tipo ex art. 64, comma 4-bis.

*Appendice B***B.4 Segnalazioni - anno 2013**

B.4.1 Atto di segnalazione n. 1 del 27 marzo 2013 *“Pubblicazione cartacea degli avvisi e dei bandi ex art. 66, comma 7 secondo periodo, del Codice”*. Con tale atto di segnalazione, l’Autorità auspica un intervento normativo atto a coordinare le recenti modifiche normative che hanno posto in dubbio la perdurante sussistenza dell’obbligo di pubblicazione per estratto sui quotidiani. Secondo l’Autorità, la frammentarietà e la mancanza di chiarezza del quadro legislativo possono essere all’origine di un ingente contenzioso amministrativo, soprattutto in considerazione dell’obbligo di rimborso delle spese di pubblicazione a carico dell’aggiudicatario, introdotto dalla legge 221/2012 di conversione del d.l. 179/2012. Si profilano due contrapposti orientamenti interpretativi: una prima tesi secondo cui, dati i richiami espressi alle norme di pubblicità previste dal codice, da parte della legge anticorruzione e del decreto sviluppo bis (d.l. 179/2012), le amministrazioni hanno l’obbligo di pubblicazione anche sui quotidiani. Secondo altra interpretazione, in linea con le misure di modernizzazione, semplificazione e digitalizzazione dell’attività amministrativa, la pubblicazione degli avvisi sui quotidiani deve considerarsi una mera facoltà. L’Autorità ha richiesto, dunque, un intervento del legislatore, atto a coordinare le diverse disposizioni succedutesi nel tempo.

PAGINA BIANCA

€ 23,80



170430002120