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

Relazione annuale 2009

Roma, Camera dei Deputati – 22 giugno 2010

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

Presidente

Luigi Giampaolino

Componenti del Consiglio

Giuseppe Borgia
Alessandro Botto
Giuseppe Brienza
Piero Calandra
Andrea Camanzi
Alfredo Meocci

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

Relazione annuale 2009

Roma, Camera dei Deputati – 22 giugno 2010

Indice

1. Il mercato dei contratti pubblici, la crisi economica, la trasparenza

1.1 Il mercato di riferimento e la crisi economica……..…….…...pag. 3

1.2 Il problema dei ritardati pagamenti…….…..….pag. 8

1.3 Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti …….…….…...pag. 12

1.4 Sintesi delle elaborazioni con riferimento all'offerta potenziale…….…….....pag. 18

1.5 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati …….…….pag. 28

1.6 Le infrastrutture strategiche e gli investimenti autostradali……..…….pag. 51

1.7 Opere e lavori particolarmente rilevanti in relazione alla tipologia delle stazioni appaltanti……....pag. 59

2. Il sistema degli osservatori e i servizi resi al mercato

2.1 Il sistema degli osservatori: funzionamento e criticità in relazione alla trasparenza del mercato……pag. 63

2.2 La Pubblicazione trimestrale dei dati ……..…….....pag. 66

2.3 L'analisi della domanda e l'individuazione degli strumenti più efficaci per la risposta……..……..pag. 67

3. L'attività regolatoria in ausilio del mercato

3.1 Gli ambiti di intervento richiesti dal mercato e le indicazioni fornite dall'Autorità…….…….pag. 73

3.2 I requisiti di partecipazione ed il controllo sul possesso dei requisiti ……..…….……..pag. 74

3.3 La finanza di progetto…….pag. 82

3.4 Le opere a scomputo…. ……..….pag. 87

3.5 Le offerte anomale…….…..….pag . 90

3.6 Esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici…….……..pag. 92

4. La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese

4.1 La qualificazione del mercato e la necessità di una sua riqualificazione: l'applicazione del sistema di qualificazione ai settori dei servizi e delle forniture; il problema degli"albi"; i criteri reputazionali ...pag. 95

4.2 La verifica straordinaria degli attestati di qualificazione: attività e criticità emerse …….....pag.101

4.3 Le criticità emerse nel sistema SOA e nei procedimenti di qualificazione…….....pag.105

5. L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di lavori

5.1 Regolamentazione dell'attività di vigilanza e del potere sanzionatorio…….……..……..pag. 113

5.2 Lavori di particolare rilevanza ……..……...pag. 120

5.3 Emergenza Abruzzo e Grandi Eventi……..……..pag. 135

5.4 L'attività sanzionatoria e il Casellario Informatico…….…….…….pag. 141

6. ***L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di servizi e forniture***

6.1 L'attività di vigilanza e le tipologie di segnalazione……..……..……pag. 147

6.2 I contratti di servizi e forniture di particolare rilevanza …….……...……pag. 149

6.3 L'attività sanzionatoria per appalti di servizi e forniture e il casellario informatico..……...pag. 163

7. Il problema delle opere in regime di emergenza: deroghe e dinamiche del mercato.

7.1 Le ordinanze, le tipologia e gli importi delle opere oggetto intervento emergenziali……..……pag. 167

7.2 Le principali problematiche rilevate dall'Autorità per le opere in regime di emergenza…….....pag. 174

8. Le indagini conoscitive di settore

8.1 Analisi ricognitiva sugli affidamenti dei Servizi di gestione e smaltimento dei rifiuti……...pag. 179

8.2 Modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma…….....….pag. 181

8.3 Attività contrattuale delle Centrali di Committenza……....…….pag. 184

8.4 Problematiche connesse alle gare per la fornitura di farmaci……..…....pag. 188

8.5 Utilizzo dell'avvalimento…….……...pag. 190

9. L'evoluzione normativa del sistema: linee di tendenza, criticità. Linee evolutive dell'Autorità

9.1 L'evoluzione normativa e linee di tendenza ……..……..……pag. 195

9.2 Criticità del settore……..……..…pag. 196

9.3 I provvedimenti del Governo sulla "velocizzazione e il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti"…….....pag. 199

9.4 I provvedimenti del Governo sul rafforzamento delle misure volte a protezione della spesa pubblica e, nella fattispecie, azioni di contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni mafiose……..…pag. 208

9.5 Linee evolutive……..…....pag. 214

9.6 Indicazioni per la legge annuale per il mercato e la concorrenza…….……..……...pag. 218

10. Il contenzioso arbitrale

10.1 Attività della Camera arbitrale e dati del contenzioso arbitrale……..…pag. 223

10.2 Il costo degli arbitrati……...……..pag. 233

10.3 Ricadute del contenzioso sul maggior costo delle opere……..…….....pag. 238

11. L'attività Comunitaria e le nuove prospettive

11.1 Evoluzione ed attuale collocazione dell'Autorità nell'ordinamento comunitario e internazionale e sua diretta derivazione – La rete europea degli appalti……..……...…pag. 243

11.2 Esito dei prospetti statistici ……...……pag. 250

Appendice A – Elaborazione dei dati dell'Osservatorio

***A.1** La domanda di contratti pubblici……..…,…..pag. 255*

***A.2** L'offerta potenziale di lavori pubblici……..……..…….,.pag. 267*

***A.** 3 Le società d'ingegneria e professionali…….…….....,....pag. 272*

***A.4** Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro…….……,…..pag. 274*

***A.5** Gli appalti pubblici di lavori aggiudicati di importo inferiore a 150.000 euro …..…..……,…..pag. 287*

Appendice B – Attività di regolazione dell'Autorità

B.1 Determinazioni - Anno 2009……..,,…...pag. 291

B.2 Determinazioni - Anno 2010…….,,..…...pag. 296

CAPITOLO I

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI, LA CRISI ECONOMICA, LA TRASPARENZA

1.1 Il mercato di riferimento e la crisi economica

Nel corso del 2009, l'economia italiana ha registrato una contrazione del livello del Pil del 5%, dopo la già pesante riduzione, pari all'1.3 %, osservata nel corso del 2008. La caduta del prodotto si è manifestata contestualmente all'inversione del ciclo economico internazionale ed ha replicato la tempistica registrata negli altri maggiori paesi europei. La recessione è derivata dalla diminuzione di tutte le principali componenti della domanda e, in particolar modo, dalla caduta degli investimenti e delle esportazioni.

È, quindi, naturale che il tema degli appalti pubblici nel corso dell'ultimo biennio abbia assunto una rilevanza ancora maggiore rispetto a quanto già usualmente avviene in circostanze storiche normali, proprio per il ruolo importante che ad essi è demandato in una fase ciclica avversa.

Anche nel 2009 le gare d'appalto hanno assolto a tale importante funzione, in considerazione dell'ammontare significativo delle risorse che sono state mobilitate attraverso di esse pari a 79,4 miliardi di euro. Tale valore è in crescita rispetto a quello dell'anno precedente che era di 76 miliardi di euro.

La disaggregazione sulla base delle singole tipologie di contratto (Lavori, Servizi e Forniture) ripartisce l'aumento registrato nel 2009 in un aumento del 6.1% della voce dei Lavori, analogo alla variazione delle Forniture, mentre l'aumento è più contenuto per la voce dei Servizi, cresciuti del 2.3%.

La disaggregazione dei dati rispetto ai settori di afferenza mostra un incremento degli appalti nei settori speciali del 23% ed una sostanziale stabilità degli appalti banditi nei settori ordinari, ridotti solo dello 0,5%.

All'interno delle risorse stanziate attraverso gli appalti, particolare attenzione va rivolta alla componente finalizzata al finanziamento delle

opere pubbliche. L'emergenza congiunturale degli ultimi due anni si sovrappone difatti ad un'esigenza di aumentare la dotazione infrastrutturale del nostro paese.

Inoltre, è noto che fra le diverse modalità attraverso le quali si esplica l'azione della politica di bilancio, quella sul versante della spesa, e in particolar modo quella relativa all'incremento della dotazione infrastrutturale, è ritenuta in grado di produrre effetti espansivi più significativi e con tempi più rapidi dal momento in cui l'intervento viene realizzato.

Ed è in tal senso che si è concretizzato l'intervento degli organi di governo nazionali già attraverso il Programma delle Infrastrutture Strategiche redatto nell'ambito del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010 - 2013.

Gli ambiti di intervento previsti dal Programma di Infrastrutture Strategiche riguardano principalmente i settori relativi a strade, autostrade, ferrovie, reti metropolitane, porti, nonché le attività da intraprendere per la salvaguardia della Laguna di Venezia, per l'emergenza terremoto in Abruzzo, per gli interventi necessari alla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina e per il completamento degli schemi idrici nel Mezzogiorno.

Con la manovra varata in occasione dell'approvazione della Legge Finanziaria per il 2010 (Legge n. 191 del 23 dicembre 2009), il Governo ha proseguito il percorso avviato per stimolare la crescita attraverso la realizzazione di infrastrutture stanziando risorse per l'attuazione di interventi ritenuti prioritari.

Il mercato degli appalti e l'occupazione

Infine, merita accennare all'impatto occupazionale. L'intera filiera delle costruzioni, e i lavori pubblici all'interno di questi, si caratterizzano tradizionalmente per una elevata elasticità della domanda di lavoro rispetto al ciclo economico. Nel corso del passato biennio la crisi del settore ha determinato una diminuzione delle ore lavorate, ma non degli occupati; il che equivale ad affermare che si è osservata una riduzione delle ore lavorate pro-capite, in genere ricollegabile al fatto che il numero di giornate

lavorative degli addetti nel settore può variare a seconda degli anni. Un flusso costante, o crescente, di opere pubbliche tende quindi a stabilizzare l'attività in un settore economico importante anche dal punto di vista del mercato del lavoro.

Sulla base delle analisi già effettuate in passato dall'Autorità e riportate nelle precedenti relazioni annuali, l'aumento dell'importo dei lavori pubblici di un miliardo di euro, dovrebbe produrre circa 8 mila nuovi posti di lavoro e questo solo in virtù dell'effetto diretto dell'incremento degli appalti di lavori. Calcolando poi che l'indotto prodotto da un simile aumento, in termini di effetti indiretti su fornitori e prestatori di servizi, comporta mediamente una amplificazione dei posti di lavoro valutata tra il 50 e il 100% degli effetti diretti, si dovrebbe generare complessivamente tra 12 mila e 16 mila nuovi occupati (14 mila come valore medio).

Il valore unitario che deriva da questi calcoli, pari a circa 71 mila euro (valore medio) per ogni posto di lavoro creato dagli appalti nei lavori pubblici , si discosta poco dal rapporto tra PIL e volume complessivo della occupazione (misurata in unità di lavoro) del nostro Paese. Tale rapporto, calcolato sui dati del 2009 , è pari a 63 mila euro, di poco inferiore ai 71 mila euro calcolati dall'Autorità per i soli lavori pubblici. L'importo di 63 mila euro può essere interpretato come la produttività media (in valore) dell'occupazione italiana e può essere presa come utile riferimento per misurare l'effetto complessivo non solo degli appalti pubblici, ma del complesso degli appalti che, oltre ai lavori, includono anche le forniture e i servizi. Si può presumere che nel loro complesso, gli appalti producano effetti diretti ed indiretti sull'occupazione non dissimili da quelli prodotti dall'intera spesa aggregata del Paese. Tra l'altro gli appalti pubblici rappresentano una quota significativa di questa stessa spesa.

In questo modo si può stimare in via di prima approssimazione l'effetto dell'incremento del valore degli appalti che si è avuto nel 2009 rispetto al 2008. In termini nominali l'aumento è stato del 4.8%. In termini reali (utilizzando i deflatori degli investimenti in costruzioni e dei consumi pubblici) si può calcolare che l'incremento sia stato del 2.6%, vale a dire di poco più di due miliardi. L'occupazione aggiuntiva, diretta e indiretta

sarebbe dell'ordine di 32 mila unità circa. Si tratta di un contributo non eccezionale, ma nemmeno trascurabile, all'occupazione complessiva. Un contributo che può risultare maggiormente significativo, se si aggiungono gli effetti di moltiplicazione sulla domanda interna che la maggiore spesa pubblica può aver creato. Sulla base dei valori dei moltiplicatori cui si accennava in precedenza, l'effetto complessivo sull'occupazione potrebbe arrivare anche vicino alle 50 mila unità.

La maggior spesa attivata dai bandi del 2009 si è verificata nella parte iniziale e centrale dell'anno. Infatti, da alcune prime elaborazioni fatte per confrontare le variazioni della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture tra il primo trimestre del 2010 con il primo trimestre del 2009, risulterebbe un incremento del valore della domanda di circa l'11% dovuto anche ad un aumento del numero di bandi ed inviti nei settori ordinari.

Va infine anche ricordato che alcuni miglioramenti della dotazione infrastrutturale che non ambiscono ad avere un impatto di lungo periodo di natura economica, possono essere altrettanto rilevanti dal punto di vista del loro impatto sociale. Si pensi ad esempio da questo punto di vista alle infrastrutture scolastiche o sanitarie; in questo caso però, vi può comunque essere un impatto economico indiretto, legato alla complementarietà della dotazione infrastrutturale con altre politiche, ad esempio volte ad incrementare il capitale umano o la salute dei cittadini, in grado di innalzare il livello del prodotto potenziale dell'economia.

L'attuale scenario economico e la necessità di misure strutturali

Lo scenario fin qui descritto, valido per tutto il 2009 e per i primi mesi del corrente anno, ha di recente subito alcune variazioni. Nella fase congiunturale più recente, che si è aperta con le crescenti difficoltà della Grecia nel finanziare il proprio debito e con i conseguenti attacchi all'Euro, i Governi dei Paesi Europei hanno dovuto prendere decisioni importanti per mettere sotto controllo i conti pubblici. Questi interventi, orientati anche a rassicurare i mercati finanziari circa la capacità degli stati sovrani di onorare i propri impegni nei confronti dei loro creditori, hanno comportato un deciso cambiamento nella politica economica. È così iniziata con largo anticipo quella "*exit strategy*" che prima o poi avrebbe dovuto

essere applicata dai Paesi che avevano fatto leva su stimoli di carattere fiscale nella prima parte della crisi. Pur consapevoli degli effetti non certo positivi che questa inversione della politica di bilancio avrà, per lo meno nel breve periodo, sul livello della attività economica, i vari Governi , compreso il nostro, stanno approntando altri interventi, più di carattere strutturale, che dovrebbero sostenere la crescita economica nel medio e lungo termine. Sulla necessità di adottare misure strutturali di questo tipo, si è espresso anche il governatore della Banca d'Italia nella Relazione Generale presentata il 31 maggio scorso.

Al fine di coniugare rigore e crescita occorre passare dal finanziamento delle opere pubbliche alla riqualificazione ed il miglioramento qualitativo della nostra spesa pubblica, condizione questa indispensabile per rafforzare il potenziale di crescita della nostra economia. Questa finalità si applica particolarmente alla spesa per i lavori, le forniture e i servizi delle pubbliche amministrazioni. Ed è esattamente quanto questa Autorità ha sempre sottolineato nelle Relazioni presentate al Parlamento negli anni scorsi ed è quanto si appresta a fare anche nella presente Relazione . Si riafferma ancora una volta la necessità di rimuovere, in questo delicato settore rappresentato dagli appalti pubblici, tutti gli ostacoli che si frappongono all'operare delle forze della concorrenza e della trasparenza e dei criteri di efficienza e di economicità. Solo in questo modo si potranno raggiungere, con le risorse date, i migliori risultati possibili.

Relativamente agli aspetti connessi all'offerta di contratti pubblici, occorre effettuare una distinzione con riferimento alle tre tipologie contrattuali di lavori servizi e forniture. In particolare, per lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 la normativa prevede la qualificazione obbligatoria delle imprese di costruzione effettuata *ex ante* da soggetti privati denominati Società Organismo di Attestazione (SOA). L'intero sistema è vigilato dall'Autorità che tra l'altro autorizza le SOA all'esercizio dell'attività di certificazione. Il numero di SOA attive è attualmente di 33 e nel corso degli anni si è ridotto a seguito di revoche effettuate dall'Autorità e di fusioni tra società. Le imprese qualificate dalle SOA e presenti nel Casellario Informatico dell'Osservatorio sono circa 37.000; l'offerta

Aspetti connessi con la struttura dell'offerta

potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni. Infatti, le imprese abilitate a partecipare a gare di importo inferiore ad 1 milione di euro risultano essere il 61,1% del totale.

Per quanto riguarda gli operatori economici interessati ai contratti di servizi e forniture, non esistendo un sistema di qualificazione analogo a quello previsto per i lavori pubblici, non è possibile determinarne con precisione il loro numero. In linea teorica, tutte le imprese iscritte alle CCIAA, se in possesso dei requisiti morali, tecnici ed economici richiesti dai bandi, possono partecipare alle gare.

1.2 Il problema dei ritardati pagamenti

Una problematica che ha un effetto negativo sul lato dell'offerta riguarda i ritardati pagamenti anche se questi non possono essere disgiunti dalla qualificazione della spesa della pubblica amministrazione. I ritardati pagamenti rappresentano, in modo particolare in un momento di marcato rallentamento del ciclo economico quale quello attuale, una problematica che necessita di un'adeguata attenzione, soprattutto in considerazione delle pesanti implicazioni che la stessa determina sia sull'equilibrio finanziario, e quindi sullo sviluppo, delle imprese che sulla concorrenza nel mercato.

La questione in esame si pone in tutta la sua gravità soprattutto per le imprese che stipulano contratti con la Pubblica Amministrazione, le quali, in misura ancor più forte rispetto alle aziende che operano con committenze private, sono da sempre soggette al gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte al *gap*, spesso di proporzioni assai considerevoli, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito; onere di cui ovviamente non si può non tener conto nella determinazione del prezzo offerto in sede di gara pubblica.

I ritardati pagamenti

La strutturazione, infatti, di un offerta che contenga la "quota finanziaria" necessaria per approcciare una tipologia contrattuale con la Pubblica Amministrazione, diventa, soprattutto in questa fase dell'economia, particolarmente difficile, se non impossibile, da sostenere

per le piccole e medie imprese, che, tra l'altro, non riescono neppure a sfruttare le economie di scala possibili. La conseguenza è che questo tipo di mercato finisce con il privilegiare le grandi imprese e colpisce, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano, pertanto, di uscire definitivamente dal sistema.

Il tutto, come è facile intuire, determina conseguenze di rilevante entità sulla concorrenza, falsando, in misura considerevole, il regolare andamento del mercato.

L'Autorità ha ricevuto diverse segnalazioni riguardanti l'applicazione della normativa sui ritardati pagamenti di cui al D.lgs 9 ottobre 2002, n. 231 agli appalti di forniture e servizi. Data la particolare rilevanza della tematica, l'Autorità ha disposto un'indagine conoscitiva, mediante audizione di alcune associazioni di categoria, al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno ed i suoi riflessi sull'economicità dell'azione amministrativa e sull'operatività dei prestatori di servizi e forniture.

Dall'analisi dei dati acquisiti è emerso che i tempi di pagamento oscillano in un *range* che va da un minimo di 92 giorni ad un massimo di 664 giorni. Il ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla pubblica amministrazione (32,5%). Sono state, inoltre, rilevate sensibili differenze sul piano territoriale: i ritardi che superano i due mesi sono segnalati dal 36,4% delle imprese del Nord-Est, percentuale che sale al 61,5% nel Nord Ovest e al 63,3% nel Mezzogiorno. La presunta esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni audite, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (pari al 2,4 per cento del PIL), dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani. La problematica è particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che risentono in maniera grave della mancanza di liquidità.

Con specifico riguardo alla prassi applicativa della normativa citata, sulla base degli approfondimenti svolti, sono state rilevate sia la determinazione unilaterale di termini di pagamento superiori a quelli previsti dal D.lgs 231/02 sia l'inclusione dei termini di pagamento in deroga tra gli elementi di valutazione delle offerte. Alcuni capitolati speciali d'appalto prevedono, altresì, la riduzione del tasso di interesse di mora previsto dal decreto.

Per altro verso, l'assunzione del rischio connesso alla dilazione dei pagamenti, genera così problematiche connesse all'uso efficiente delle risorse pubbliche come quelle legate alla "sostenibilità" della partecipazione alle gare da parte dei soggetti privati.

In ambito europeo si sta affrontando la problematica al fine di contenere i citati ritardi nei pagamenti. In particolare, il Parlamento Europeo dovrebbe approvare, a breve, una proposta di direttiva finalizzata, attraverso la previsione di misure contenitive concernenti sia i rapporti tra privati che tra privati e Pubblica Amministrazione, a combattere i ritardi nei pagamenti all'interno dell'Unione Europea. Specificamente, la bozza di direttiva europea prevede che il tempo massimo per effettuare il pagamento, sia tra soggetti privati che tra privati e Pubblica Amministrazione, non possa essere superiore a trenta giorni. Il legislatore europeo, che tuttavia concede ai contraenti la libertà di concordare contrattualmente un termine maggiore, ha ritenuto opportuno però, per quel che concerne i rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione, fissare dei vincoli ben precisi alla possibilità di deroga, stabilendo che il termine maggiore sia condizionato all'esistenza di "obiettive necessità", e comunque, in ogni caso, subordinato alla particolare tipologia contrattuale in essere. A mero titolo esemplificativo, nel settore della sanità, si potrebbe arrivare, al massimo, ad abbracciare un arco temporale non superiore ai sessanta giorni.

Provvedimenti in fase di dibattito a livello europeo

La nuova direttiva, che sembrerebbe ricalcare, in quanto a previsioni temporali, quanto già contenuto nella direttiva 2000/35/CE (recepita in Italia con il D.Lgs n. 231/2002) di cui si pone in sostituzione, inasprisce tuttavia il sistema sanzionatorio prevedendo, in caso di mancato rispetto

dei termini, pene pecuniarie ben più rigide (quali, ad esempio, la corresponsione di interessi parametrati al tasso di interesse applicato dalla Banca Centrale Europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento ovvero al tasso d'interesse marginale risultante dalle procedure di appalto a tasso variabile delle suddette operazioni, nonché l'introduzione di indennizzi che bilancino i costi amministrativi e burocratici che i creditori si trovano costretti a sostenere ovvero di ulteriori indennizzi forfetari automatici pari al 2%, 4% o 5% della somma dovuta a seconda dei giorni di ritardo accumulati).

Pur in presenza della predetta bozza di direttiva, alcuni paesi membri si sono mossi già da qualche anno in tale direzione, disciplinando autonomamente la materia al fine di limitare i tempi dei pagamenti. La Spagna, ad esempio, da sempre considerata uno dei paesi più lenti nel saldare i propri debiti, ha di recente emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento alle imprese dei crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione. La legge approvata, che entrerà in vigore gradualmente ma che già dal 2013 troverà applicazione a pieno regime, stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche avranno trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici (estendibili a sessanta esclusivamente per i committenti privati). Tali termini saranno inderogabili, e la legge stessa abolisce la possibilità, per le parti, di stabilire accordi derogatori.
Non va dimenticato che vi sono Stati membri ancor più virtuosi, i quali vantano addirittura termini più corti, quali la Gran Bretagna (dieci giorni), la Finlandia (quattordici giorni) e l'Irlanda (quindici giorni).

È auspicabile che, quanto prima, anche in Italia, paese in cui la Pubblica Amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa (mediamente centoventotto giorni contro i sessantacinque a livello europeo), si intervenga in tal senso al fine di arginare le gravi conseguenze che tali comportamenti determinano, in primis, sui sistemi produttivi, compromettendo, come anzidetto, la competitività delle piccole e medie imprese e generando un potenziale effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni

della concorrenza e compromettendo la realizzazione di un mercato unico, rendendo più difficoltosa l'integrazione economica ed il commercio transfrontaliero tra aree ove sussistono condizioni oggettivamente diverse.

1.3 Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti (appalti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro)

In questo e nei successivi paragrafi si illustrano in maggior dettaglio le informazioni raccolte dall'Osservatorio dei contratti pubblici. In particolare, nel presente paragrafo si rappresenta in modo sintetico la domanda potenziale di contratti pubblici di lavori servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro attivata nel corso del 2009. I contratti pubblici analizzati sono quelli per i quali le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui agli articoli 32 e 207 del D.lgs. 163/06 sono tenuti alla richiesta di un CIG (Codice Identificativo Gara) nel momento in cui decidono di acquistare beni e servizi e di effettuare lavori con le procedure previste dal Codice dei contratti pubblici; in quel momento per le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e gli operatori economici è previsto l'obbligo di versare un contributo a favore dell'Autorità secondo quanto stabilito dall'Autorità medesima in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, commi 65 e 67 della Legge 266/2005. Il paragrafo 1.4 contiene alcune valutazioni sull'offerta potenziale di lavori pubblici che scaturisce dalle imprese qualificate ai sensi dell'art.40 del D.lgs. 163/06. Sempre nel paragrafo 1.4 si illustrano i dati raccolti dall'Osservatorio sulle società di ingegneria di cui all'art.90, c.2, lett. a) e b) per l'adempimento degli obblighi contenuti negli artt. 53 e 54 del D.P.R. 554/99.

Il paragrafo 1.5.1 e relativi sottoparagrafi, analizzano i dati sulle aggiudicazioni perfezionate nel 2009 per i contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro. La soglia di 150.000

euro è quella stabilita, per le comunicazioni all'Osservatorio, all'art. 7, c.8, del D.lgs. 163/06. Le aggiudicazioni sono oggetto di specifica trattazione in quanto costituiscono il momento di effettivo incontro tra domanda ed offerta. Peraltro, attraverso i dati sulle aggiudicazioni l'Osservatorio è in grado di conoscere una serie di informazioni riguardanti, ad esempio, i soggetti affidatari del contratto, i ribassi effettuati, il numero di partecipanti per gara, ecc. Nel paragrafo 1.5.1.3, si forniscono alcuni dati sulle *performance* in termini di tempi e costi nel settore dei contratti pubblici di lavori di importo superiore a 150.000 euro; tale analisi comprende i contratti di lavori che hanno avuto inizio e si sono conclusi nel periodo 2005-2009. Il paragrafo 1.5.2 e relativi sottoparagrafi, analizzano le informazioni afferenti ai contratti di lavori pubblici di importo compreso tra 20.000 e 150.000 euro per il periodo 2005-2008, trasmessi all'Osservatorio in base al Comunicato del Presidente dell'Autorità del 11 gennaio 2001. Il paragrafo 1.6 presenta i risultati di due rilevazioni espletate *ad hoc* per fornire un quadro unitario su due tematiche di particolare rilievo per la infrastrutturazione del Paese: infrastrutture strategiche e concessioni autostradali.
Infine, il paragrafo 1.7 riporta i dati sulle aggiudicazioni degli appalti di lavori acquisiti dal 2003 al 2007 con particolare riferimento alla manutenzione stradale e alla manutenzione degli edifici.

L'analisi della domanda

Come già evidenziato nel paragrafo 1.1, il 2009 ha segnato una moderata crescita, espressa in termini monetari, della domanda di contratti pubblici; complessivamente, infatti, l'Osservatorio dei contratti pubblici registra nel 2009 un incremento del valore degli appalti del 4,8% rispetto al 2008. Il maggior valore della domanda è attribuibile in larga misura ai settori speciali per i quali l'ammontare complessivo dei contratti passa da 16,8 miliardi di euro nel 2008 a 20,8 miliardi di euro nel 2009.

Il 2009 ha potenzialmente attivato un mercato di contratti pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, di quasi 80 miliardi di euro. Di questi il

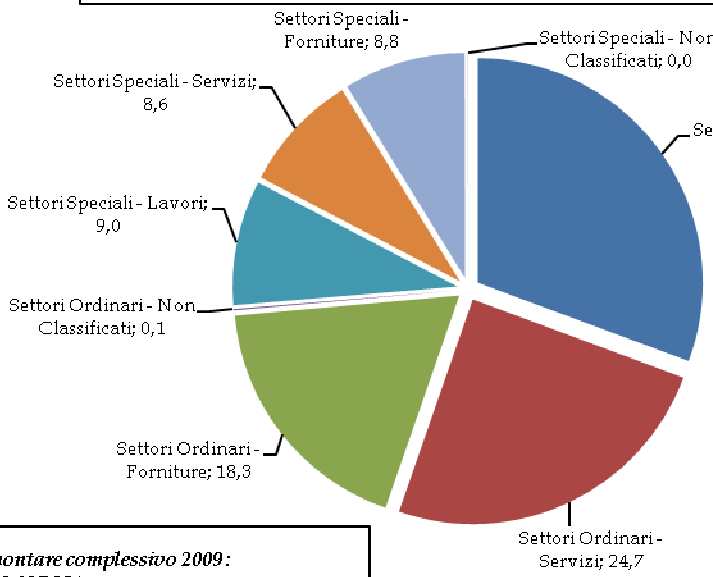
73,6% è imputabile ai settori ordinari mentre il 26,3% è da attribuire ai settori speciali (si vedano anche le tabelle 1 e 2 in appendice A1).

Suddivisione della domanda per settore e per tipologia contrattuale

Il grafico n.1 evidenzia la domanda di appalti pubblici nel 2009 in cui la ripartizione tra settori ordinari e settori speciali è ulteriormente analizzata con riferimento ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In generale, il valore degli appalti di lavori, sia nei settori ordinari sia in quelli speciali, rappresenta quasi il 40% del valore totale degli appalti nel 2009.

Grafico n. 1 - Distribuzione percentuale per tipo di contratto dell'ammontare complessivo posto a base d'asta relativo alle procedure di richiesta CIG perfezionate* di importo superiore a 150.000 euro - anno 2009



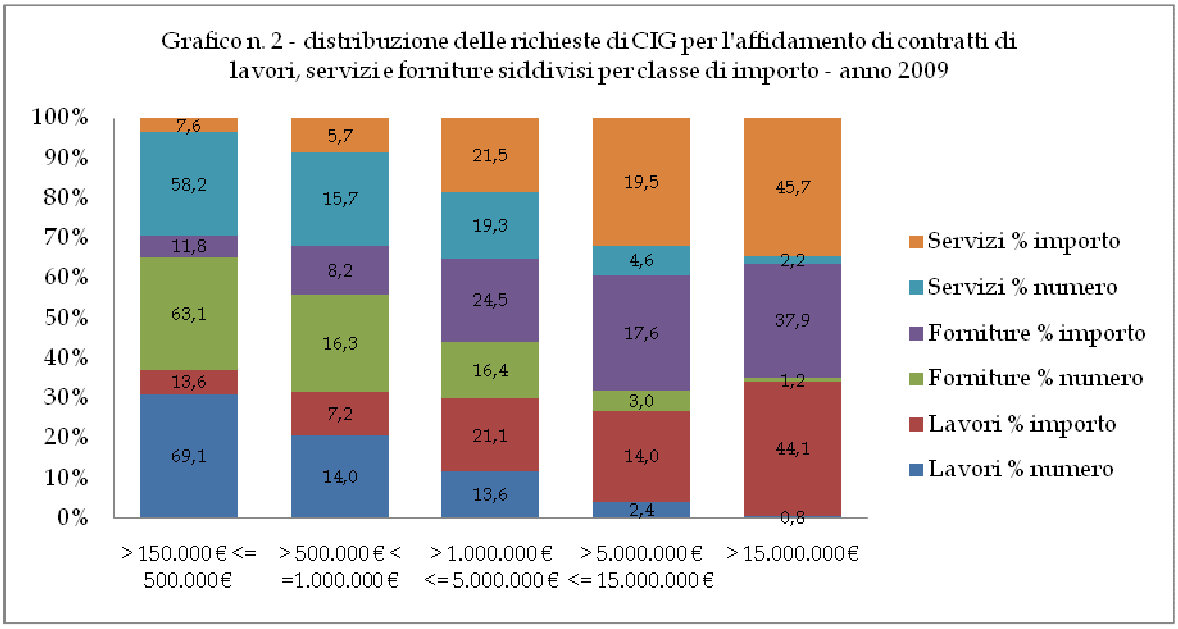
* Relativamente al periodo di osservazione la procedura è definita perfezionata qualora la data di pubblicazione (nel caso di procedure aperte) ovvero la data di invio della lettera di invito (nel caso di procedure ristrette e nel caso di procedure negoziate con e senza previa pubblicazione del bando) risulta compresa nel periodo cui si riferisce la pubblicazione.

Ammontare complessivo 2009: 79.363.827.251 euro

Se si guarda la distribuzione per classe di importo dei bandi e degli inviti per affidamenti di lavori (vedi tabelle 3, 4, in appendice A1) un dato può essere messo subito in evidenza ed è quello relativo all'elevato numero di gare di lavori di importo inferiore a 500.000 euro nell'ambito dei settori ordinari (tabella 3 in appendice A1), che rappresentano più del 70% del complesso dei bandi in questi settori. Tale dato non è certo nuovo e conferma la polverizzazione della domanda rivolta a lavori di modesta entità. I contratti di lavori pubblici nei settori speciali (tabella 4 in appendice A1), mostrano una distribuzione simile a quella dei settori ordinari: anche in un comparto come quello dei settori speciali in cui

operano stazioni appaltanti di grandi dimensioni, la domanda di lavori pubblici insiste, nel 61% dei casi, su appalti di importo inferiore a 500.000 euro. La distribuzione delle gare d'appalto di forniture e di servizi analizzata per classe di importo (vedi tabelle 11, 12, 13 e 14, in appendice A1) non si differenzia in modo sostanziale da quella dei lavori. Anche per questi contratti la maggiore numerosità riguarda gare di valore inferiore a 500.000 euro. Tuttavia, un dato abbastanza significativo riguarda l'elevato importo medio delle forniture che, nei settori speciali, assume un valore estremamente elevato per appalti superiori a 15 milioni di euro. Importi tanto consistenti sono attribuibili soprattutto ad alcune gare di forniture di treni per l'alta velocità (vedi anche grafico n. 2).

Grafico n. 2 - distribuzione delle richieste di CIG per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture siddivisi per classe di importo - anno 2009

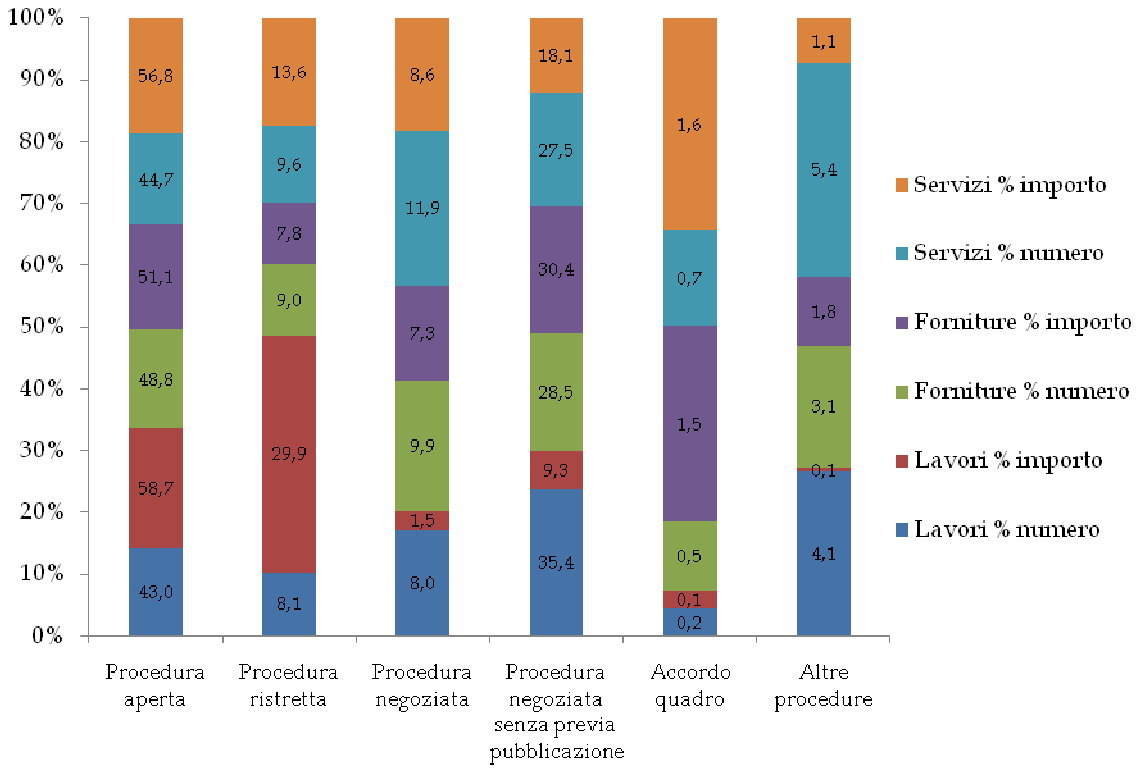


Dall'analisi delle procedure di aggiudicazione per la selezione dei contraenti, emerge con forza il ricorso alle procedure negoziate per i tutti i tipi di contratto (lavori, forniture e servizi). Con particolare riferimento ai lavori, il 2009 ha rappresentato un anno in cui l'utilizzo delle procedure negoziate è molto aumentato rispetto agli anni passati. La causa di questo consistente aumento è dovuta con molta probabilità alla legge 201/2008 che ha modificato l'art.122 del D.lgs.163/06 attraverso l'inserimento del comma 7-*bis* con cui viene innalzata a 500.000 euro la soglia per utilizzare le procedure negoziate. L'effetto di questa previsione normativa è un sostanziale adeguamento nell'utilizzo delle procedure negoziate del settore

Le procedure negoziate nei lavori pubblici a seguito delle modifiche apportate al Codice dalla legge 201/08

dei lavori a quelli di servizi e forniture. Resta, tuttavia, una differenza negli importi complessivi associati alle procedure negoziate che, nel caso dei lavori, sono in valore medio di entità modesta se confrontati con quelli delle forniture e dei servizi (vedi grafico n. 3 e tabelle 5, 6, 15, 16, 17 e 18 in appendice A1).

Grafico n. 3 - distribuzione delle richieste CIG per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture suddivisi per procedura di scelta - anno 2009



Le procedure negoziate in Italia e il confronto con i Paesi Europei

Il notevole utilizzo di procedure negoziate pone l'Italia, secondo alcuni studi della Commissione Europea, al di sopra della media dei Paesi UE e comunque vicina a quelle nazioni che di recente hanno fatto il loro ingresso nell'Unione. Tra i Paesi fondatori dell'Unione Europea, l'utilizzo delle procedure negoziate sembrerebbe fortemente limitato e comunque residuale rispetto alle altre procedure di scelta del contraente.

L'utilizzo delle c.d. "altre procedure" è consistente soprattutto se riferito ai settori speciali per i quali, in molti casi, sono previsti dei meccanismi specifici di selezione dei contraenti.

Dall'analisi dei bandi e degli inviti per affidamenti di contratti è anche possibile capire in quali ambiti è rivolta la domanda di appalti pubblici. Nel caso dei contratti pubblici di lavori, la domanda è concentrata sia come numerosità che come ammontare, nella categoria degli edifici civili e industriali (categoria generale OG1) ed in quella delle opere stradali, autostradali e ferroviarie (categoria generale OG3). È stridente dall'analisi dei bandi di gara di lavori sopra 150.000 euro, la percentuale di spesa potenziale nel settore del restauro e della manutenzione dei beni culturali soprattutto se si tiene conto che l'Italia possiede uno dei più consistenti patrimoni artistici del mondo. Ciò potrebbe essere l'effetto di interventi di piccolo importo (inferiore a 150.000 euro) rivolti principalmente alla manutenzione ordinaria del patrimonio esistente e testimoniare una scarsa attenzione verso interventi più complessi tali da rappresentare un vero e proprio investimento nei confronti di una ricchezza che costituisce un volano di crescita per settori dell'economia del Paese (vedi tabella 7 in appendice A1).

I bandi e gli inviti per appalti di forniture, come per gli anni precedenti al 2009, sono fortemente concentrati nel settore delle apparecchiature mediche, dei prodotti farmaceutici e del settore dei trasporti. In quest'ultimo caso, come accennato in precedenza, è necessario tener conto di alcuni bandi di importo elevato nel settore delle forniture per l'alta velocità (vedi tabella 19 in appendice A1).

La concentrazione della domanda di lavori, servizi e forniture

La distribuzione dei bandi nell'ambito dei contratti pubblici di servizi evidenzia una domanda ripartita su alcuni settori, in particolare quello ambientale dei servizi di pulizia, quello della ristorazione e quello dei servizi sanitari e dell'assistenza sociale (vedi tabella 20 in appendice A1).

A livello territoriale la domanda per lavori pubblici è concentrata soprattutto in progetti di ambito sovra regionale. Emerge con particolare evidenza il dato del Lazio in cui ricade la gara per l'affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione della linea D della metropolitana di Roma (vedi tabelle 8 e 9 in appendice A1).

Anche per i bandi pubblici di servizi e forniture la maggior parte della domanda è espressa a livello nazionale; tra le diverse regioni spiccano,

sulle altre, i dati della Lombardia che si conferma come il territorio più attivo sul lato della domanda di appalti pubblici (vedi tabelle 21, 22, 23, 24 in appendice A1).

A livello di tipologia di stazione appaltante i bandi e gli inviti per l'affidamento di contratti pubblici i lavori sono concentrati nel 46% dei casi nei Comuni. Seguono i concessionari e le imprese di gestione di servizi pubblici (tabella 10 in appendice A1). Anche la domanda pubblica di servizi insiste in prevalenza (circa 30%) sui comuni (tabella 26 in appendice A1) mentre la domanda di forniture è espressa in più del 48% dei casi dalle aziende operanti nell'ambito della sanità (tabella 25 in appendice A1).

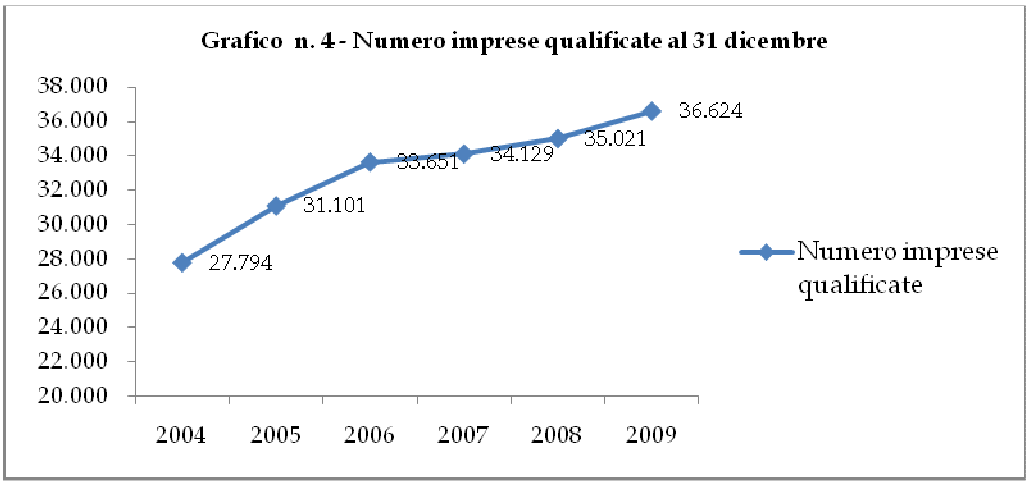
1.4 Sintesi delle elaborazioni con riferimento all'offerta potenziale

1.4.1 Le imprese di costruzione qualificate

Sintesi dell'offerta potenziale nei lavori pubblici

Nel 2009 l'analisi delle imprese qualificate è stata compiuta attraverso l'interrogazione diretta del sistema con cui sono pubblicati sul sito dell'Autorità gli attestati delle imprese abilitate ad eseguire lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro. L'estrazione del numero di imprese è stata fatta avendo come riferimento temporale la data del 31 dicembre 2009 nonché valutando l'effettuazione o meno dell'avvenuta verifica triennale.
Il numero di imprese qualificate al 31 dicembre 2009 è risultato pari a 36.624 imprese.

Nel grafico che segue è possibile vedere l'andamento delle imprese qualificate a partire dal 2004.



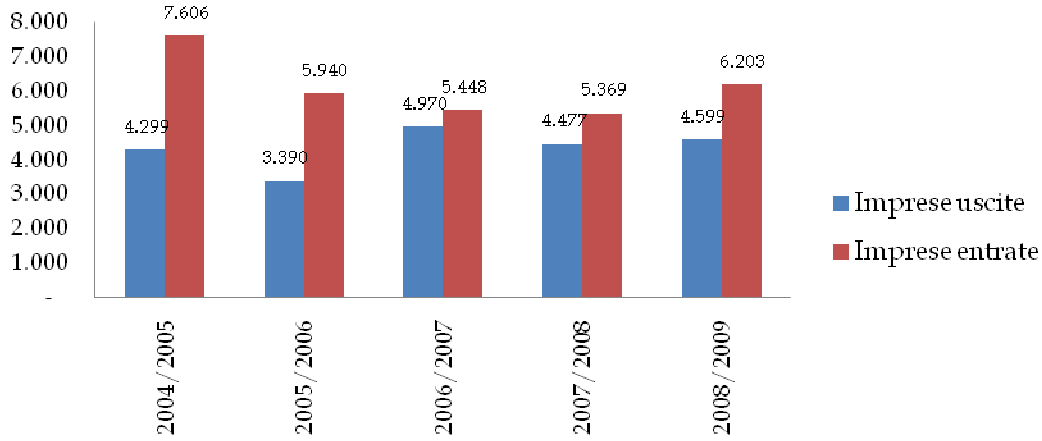
La crescita più forte nella numerosità di imprese qualificate è avvenuta chiaramente nei primi anni di introduzione del sistema. Dal 2004 al 2006 si nota come la crescita risenta ancora del primo periodo in cui il sistema di qualificazione è stato introdotto nell'ordinamento italiano.

Il grafico n. 5 mostra i flussi di imprese entrate ed uscite nel/dal sistema di qualificazione.

Le imprese qualificate

Dal grafico si vede come nel periodo 2008/2009 ci sia stato un notevole incremento netto di imprese qualificate dovuto con molta probabilità alla previsione normativa contenuta nell'art. 253, c. 9-bis del D.lgs. 163/2006 attraverso la quale si allunga il periodo per la dimostrazione del possesso dei requisiti economici e tecnico-professionali.

Grafico n. 5 - Imprese qualificate - flussi delle imprese entrate ed uscite nel/dal sistema di qualificazione



Le tabelle da 1 a 6 in appendice A2 propongono delle distribuzioni attraverso cui si confermano le conclusioni già da tempo sottolineate dall'Autorità. Le imprese qualificate sono abilitate, nel 60% dei casi, ad eseguire solo 2 categorie d'opera e meno del 5% delle imprese si qualifica per avere più di otto categorie d'opera (tabella 3 in appendice A2).

Anche per quanto riguarda le classifiche di iscrizione (tabella 4 in appendice A2) poco più del 60% delle imprese qualificate possiede una classifica massima di iscrizione che non è superiore alla terza (lavorazioni

di importo fino a 1.032.913 euro) confermando un mercato composto da imprese in grado di soddisfare una domanda di opere di importo modesto.

A livello di distribuzione regionale (tabella 2 in appendice A2), le imprese molisane sono quelle che detengono il numero medio di iscrizioni più elevato a cui seguono le imprese siciliane e valdostane. La Lombardia rimane, tuttavia, la regione con il maggior numero assoluto di imprese qualificate. Nel complesso, il Mezzogiorno resta l'area geografica dove le imprese detengono più categorie d'opera; se le imprese del Nord, infatti, posseggono quasi il 40% delle categorie d'opera, le imprese del Sud e delle Isole superano questa percentuale (vedi tabella 5 in appendice A2).

La distribuzione delle imprese qualificate per regione

Le categorie d'opera maggiormente privilegiate dalle imprese sono la OG1 e la OG3 (vedi tabella 6 in appendice) in cui sono concentrate più del 33% del totale delle iscrizioni. Questo dato, che non si differenzia in modo sostanziale da quello degli anni precedenti, è anche il risultato di una domanda che si esprime principalmente nei settori degli edifici e delle opere a rete.

Per le imprese qualificate che hanno una forma giuridica di società di capitali o di società cooperativa (queste imprese rappresentano in numero più del 65% del totale delle imprese qualificate e posseggono più dei tre quarti delle categorie d'opera di cui al D.P.R.34/2000, vedi anche tabella 1 in appendice A2) è stata svolta una analisi dei bilanci nell'arco temporale 2006 – 2008 (l'analisi è stata effettuata incrociando i dati dell'Osservatorio con quelli dell'archivio AIDA di Bureau van Djik).

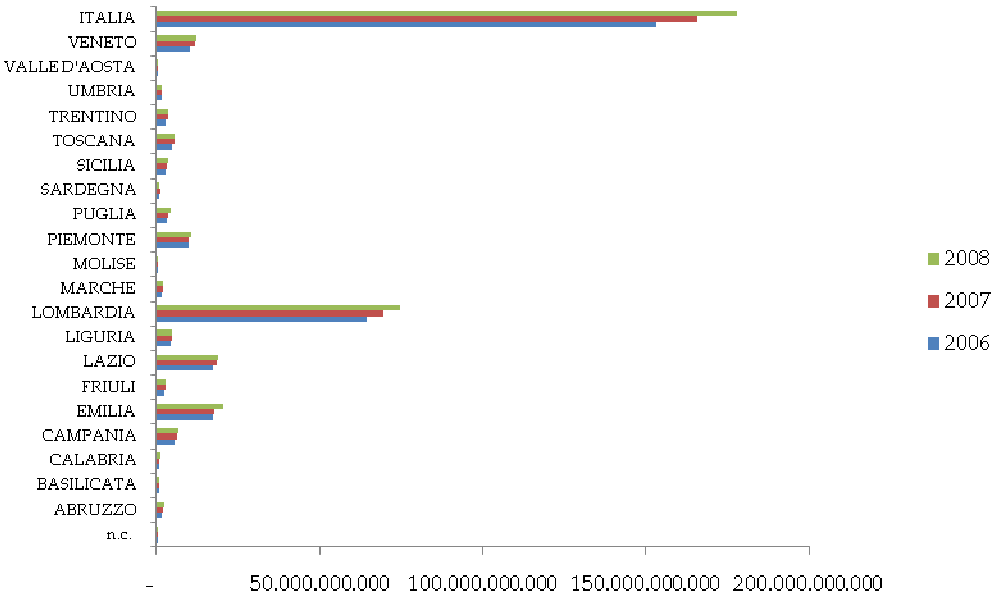
Una prima analisi è stata compiuta guardando solo i bilanci delle imprese che in tutti e tre gli anni considerati hanno evidenziato valori non nulli. È stato individuato in questa maniera un set di dati corrispondente a 19.822 imprese qualificate. Il grafico 6 mostra, a livello nazionale e regionale, i volumi di fatturato dal 2006 al 2008.

Il fatturato delle imprese di costruzione

In generale è possibile notare un andamento di crescita del fatturato che registra un incremento nel corso dei tre anni di circa il 16,1% a livello nazionale, passando da 153 miliardi nel 2006 a 177 miliardi nel 2008 (valori correnti). Tra le diverse regioni italiane una forte crescita del fatturato delle imprese qualificate con forma giuridica di società di capitali si registra in

Puglia (incremento del 38% circa dal 2006 al 2008). Sul versante opposto due regioni, Valle d'Aosta e Sardegna, segnano un incremento di fatturato, contenuto all'interno del 4%, negli anni considerati, (2,5% per la Sardegna e 3,6% per la Valle d'Aosta).

Grafico n. 6 - fatturato delle imprese qualificate con forma giuridica di società di capitali o di società cooperativa - valori in euro

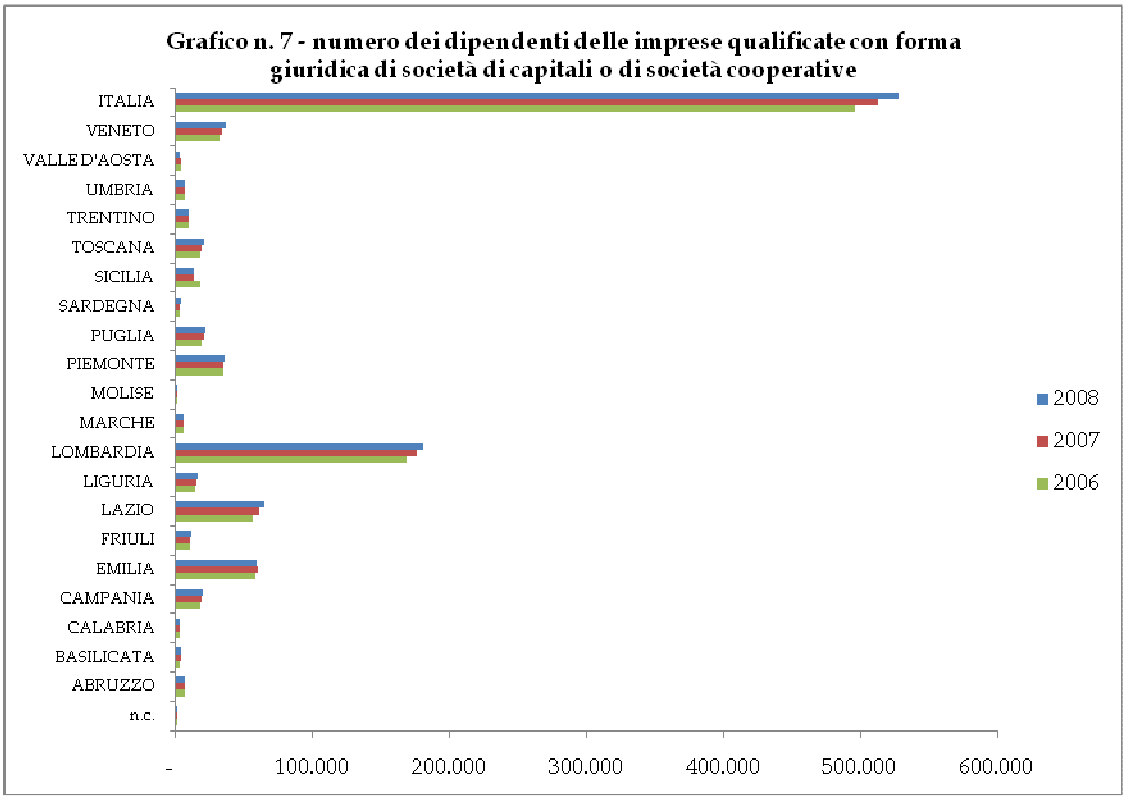


Sul versante occupazionale è stato selezionato un ulteriore set di imprese qualificate aventi natura giuridica di società di capitali ovvero di società cooperative che nel triennio 2006 – 2008 hanno fornito alle Camere di Commercio dati sul numero di dipendenti. In questo modo è stato possibile ricostruire un insieme di 8.499 imprese il cui fatturato rappresenta, tuttavia, quasi l'80% delle 19.822 imprese analizzate, per valutare le variazioni di occupazione nel triennio 2006 - 2008. L'analisi sul numero di dipendenti mostra, anche per questa variabile, un aumento nel triennio considerato di quasi il 6,5% a livello nazionale.

L'occupazione nelle imprese qualificate

Infine, è stata compiuta un'analisi sulle imprese qualificate con forma giuridica di società di capitali o di società cooperativa che possono essere classificate come piccole e medie imprese secondo la Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 (per la definizione del set di

PMI, si è fatto riferimento esclusivamente al numero dei dipendenti ed al fatturato trascurando le situazioni di controllo o collegamento).



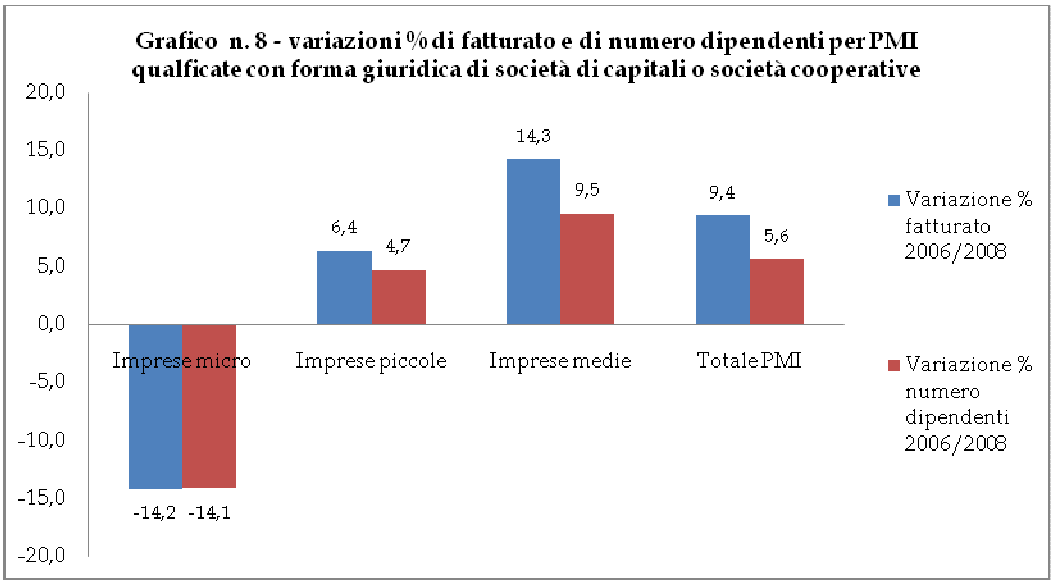
Per il periodo 2006 – 2008 è stato possibile selezionare 5.475 imprese qualificate con natura giuridica di società di capitali e classificabili come PMI.

In generale, queste imprese presentano un incremento di fatturato pari al 9,3% ed un incremento del numero dei dipendenti del 5,6%. Tuttavia, da una scomposizione delle PMI in microimprese (numero dei dipendenti inferiore a 10 e fatturato inferiore a 2 milioni di euro), imprese piccole (numero dei dipendenti compreso tra 10 e 49 e fatturato compreso tra 2 e 9,9 milioni di euro) ed imprese medie (numero dei dipendenti compreso tra 50 e 249 e fatturato compreso tra 10 e 49,9 milioni di euro), la situazione nel triennio considerato appare piuttosto diversificata. In particolare sembrerebbe, dall'analisi compiuta all'interno delle PMI, che le microimprese abbiano subito una consistente perdita di fatturato accompagnata da una pressoché identica perdita di occupati. Sul versante

Il confronto tra le PMI e le microimprese

opposto, le imprese piccole e le imprese medie registrano incrementi sia di fatturato che di numero di occupati. Il dato di fatturato delle imprese medie si avvicina molto a quello del totale delle imprese selezionate nel triennio (19.822 imprese).

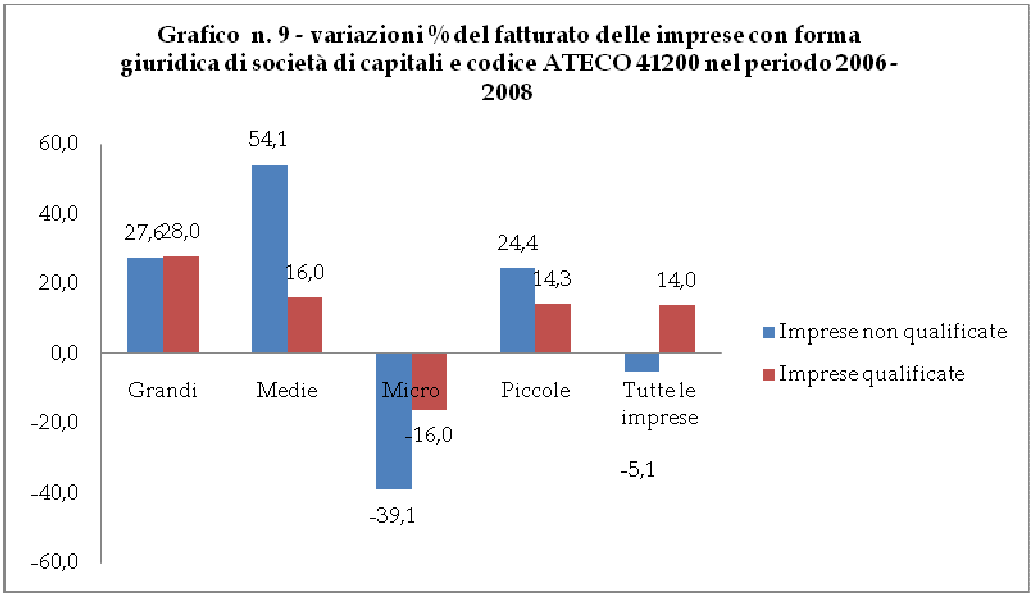
L'esame di alcuni indicatori finanziari come il ROA (Return On Assets), il ROE (Return On Equity) e il Debt/Equity Ratio, mostra dei valori per le PMI poco discordanti con quelli di tutte le imprese analizzate. Il ROA delle PMI selezionate nel 2008 è pari al 5,2% a cui corrisponde un ROE nello stesso anno uguale al 10,5%, il Debt/Equity Ratio, invece, assume un valore di 4,15.



Gli stessi indicatori, calcolati per tutte le imprese qualificate che rivestono la forma di società di capitali o di società cooperative, hanno valori del 4,6% per il ROA, del 10,3% per il ROE e di 3,2 del Debt/Equity Ratio.

Per le imprese qualificate con forma giuridica di società di capitali o di società cooperative e consorzi è stata compiuta anche un'analisi di confronto con imprese aventi le stesse forme giuridiche ma che non sono qualificate. Questa analisi è stata compiuta mettendo in relazione alcune imprese iscritte alle Camere di Commercio con i codici di attività ATECO 2007 41200 (costruzione di edifici residenziali e non residenziali) e 43 (lavori di costruzione specializzati).

Per detto confronto sono state selezionate 25.616 imprese non qualificate con codice ATECO 41200 e 7.661 imprese qualificate con lo stesso codice di attività. Il grafico seguente mostra il confronto di fatturato nel periodo 2006 – 2008. Per le imprese selezionate - sia qualificate che non qualificate – è stata compiuta una suddivisione per classi di fatturato corrispondente a quella seguita per classificare le piccole e medie imprese (nel grafico la suddivisione tra imprese "micro", "piccole", "medie" e "grandi" viene effettuata solo guardando il fatturato e non il corrispondente numero dei dipendenti).



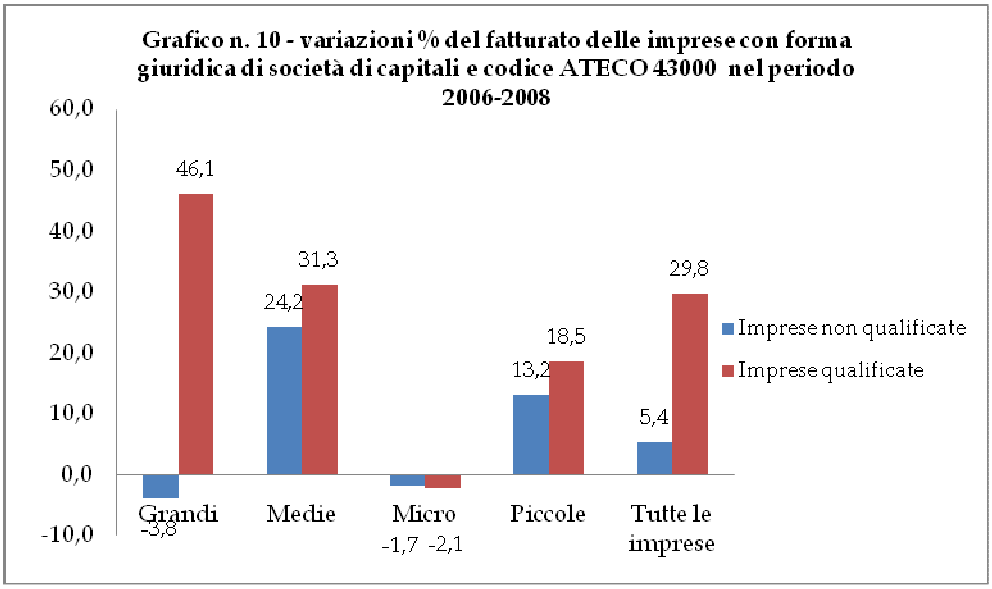
In generale, sembrerebbe che le imprese qualificate nel periodo 2006-2008 abbiano conseguito un incremento di fatturato di circa il 14% mentre le altre imprese nello stesso periodo subiscono riduzioni di volume del fatturato pari a circa il 5%. Le imprese con volumi di fatturato modesti risentono, tuttavia, di notevoli decrementi di fatturato siano esse qualificate o meno.

Il risultato di questo confronto non deve portare a conclusioni azzardate; il fatto che le imprese qualificate crescano di più rispetto a quelle che non lo sono non è necessariamente l'effetto della qualificazione. Inoltre, bisogna evidenziare il fatto che spesso il ciclo di produzione nell'ambito dei

lavori pubblici può essere diverso da quello del settore privato così come molto spesso differente è il ciclo dei pagamenti.

La cautela con cui commentare la relazione tra fatturato delle imprese qualificate e non è sottolineata quando si prende in esame un ulteriore set di imprese con forma giuridica di società di capitali e con codice di attività ATECO 43. In questo caso l'analisi delle variazioni di volume del fatturato viene condotta su 16.852 imprese non qualificate e 5.461 imprese qualificate.

Così come per le imprese con codice ATECO 41200, le imprese con codice di attività 43 presentano variazioni di fatturato differenti a seconda che siano o non siano qualificate.



Nel complesso le imprese qualificate presentano una crescita più sostenuta rispetto a quelle che non lo sono.

Tuttavia, anche per le imprese con codice ATECO 43 esistono delle differenze (differenze che, tuttavia, non replicano le variazioni esistenti per le imprese con codice ATECO 41200; per tale ragione non è possibile una conclusione univoca sul confronto effettuato) nel caso in cui i volumi di affari siano suddivisi in diverse classi di importo. Le imprese che possono definirsi "micro" relativamente alla classe di importo (non al numero dei dipendenti) subiscono decrementi di fatturato nel triennio 2006-2008 siano

esse qualificate o meno. Negli altri casi le *performance* delle imprese qualificate sembrano essere sempre migliori rispetto a quelle delle imprese non qualificate.

In ultima analisi ciò che colpisce con più evidenza è la difficoltà che attraversa l'impresa di piccole dimensioni. Le società di capitali c.d. "micro" presentano consistenti riduzioni di fatturato a cui si accompagna una riduzione di posti di lavoro. Peraltro, il confronto tra imprese qualificate e non qualificate non sembra avvantaggiare in nessun caso le microimprese che, sulla base dei dati analizzati, subirebbero sempre delle riduzioni di volumi di fatturato.

Infine, poiché il mercato delle imprese qualificate è composto nel 16% dei casi da imprese individuali e per un altro 16% da imprese con forma giuridica di società di persone, è presumibile che tali imprese abbiano una dimensione modesta e che abbiano risentito, al pari delle imprese "micro" con forma giuridica di società di capitali, di consistenti riduzioni di fatturato nell'ultimo triennio.

1.4.2 Le Società di Ingegneria e le Società Professionali

Le società di ingegneria e professionali rientrano tra quei soggetti legittimati, ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. n.163/2006, ad espletare le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché altri servizi quali la direzione dei lavori e gli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

Le società di Ingegneria e le società Professionali

L'obbligo di comunicazione all'Autorità per i soggetti di cui sopra riguarda i dati relativi all'organigramma dei soci, dei dipendenti o dei collaboratori coordinati e continuativi direttamente impiegati nello svolgimento delle funzioni professionali, tecniche e di controllo della qualità nonché dei relativi costi da evidenziare in apposito allegato al conto economico, nonché ogni successiva variazione.

L'analisi effettuata in tale contesto ha riguardato tutte le società di ingegneria che hanno effettuato almeno una comunicazione all'Autorità nel

corso del 2009. In particolare, si è focalizzato lo studio sulla localizzazione, sulla natura giuridica delle suddette società e sul numero di dipendenti e di collaboratori coordinati e continuativi.

Le società di ingegneria e professionali che risultano iscritte nel Casellario dell'Autorità e che dal 2000 ad Aprile 2010 hanno inviato almeno una comunicazione di dati, risultano complessivamente 2.233 (sono infatti 2.219 quelle appartenenti al primo caso e 14 quelle che hanno utilizzato la seconda procedura).

Le società che nel corso del 2009 hanno effettuato almeno una comunicazione all'Autorità, e che non risultano cancellate, sono 693. Dall'analisi territoriale, basata sulla localizzazione della sede legale, esse risultano localizzate per il 54,1% nel Nord Italia, per il 24,4% al Centro e per il 21,5% nell'Italia meridionale (vedi tabella 1 in appendice A3).

Più nel dettaglio, la regione che accoglie il maggior numero di società è la Lombardia, in cui sono localizzate 120 società, corrispondenti al 17,3% delle società totali; segue il Lazio con 95 società, pari al 13,7% , ed il Veneto con 81 società, corrispondenti all'11,7%.

Le regioni con il minor numero di società sono, invece, Calabria e Valle d'Aosta, con 6 società e Molise, con 4 (vedi tabella 2 in appendice A3).

La distribuzione per natura giuridica (tabella 3 in appendice A3) mostra che l'80,2% dell'insieme di riferimento è rappresentato da società a responsabilità limitata, mentre il 12,4% corrisponde a società per azioni. Le altre tipologie di società sono rappresentate da una più esigua numerosità.
Come mostrano le tabelle 4 e 5 in appendice A3, alle 693 società d'ingegneria e professionali analizzate per il 2009 corrispondono complessivamente 9.853 lavoratori dipendenti e 2.231 collaboratori.

Analizzando la distribuzione delle società per classi di dipendenti risulta che il 56% delle società (corrispondenti a 388 unità) ha tra uno e dieci lavoratori dipendenti, mentre sono 13 le società con oltre 100 dipendenti e a cui corrisponde oltre il 50% del totale dei lavoratori dipendenti. È bene evidenziare che 188 società (pari al 27,1%) risultano non aver dichiarato la presenza di lavoratori alle proprie dipendenze. Dai dati dichiarati dalle società, risulta, inoltre, che il 39,2% ha tra 1 e 10

collaboratori, mentre il numero di società che risulta non avere alcun collaboratore è pari al 52,7%. Si nota, infine, che 3 società dichiarano di avere un numero di collaboratori superiore alle 50 unità, raggruppando insieme un totale di 213 lavoratori (tabella 5 in appendice A3).

1.5 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati

1.5.1 Appalti di importo superiore a € 150.000

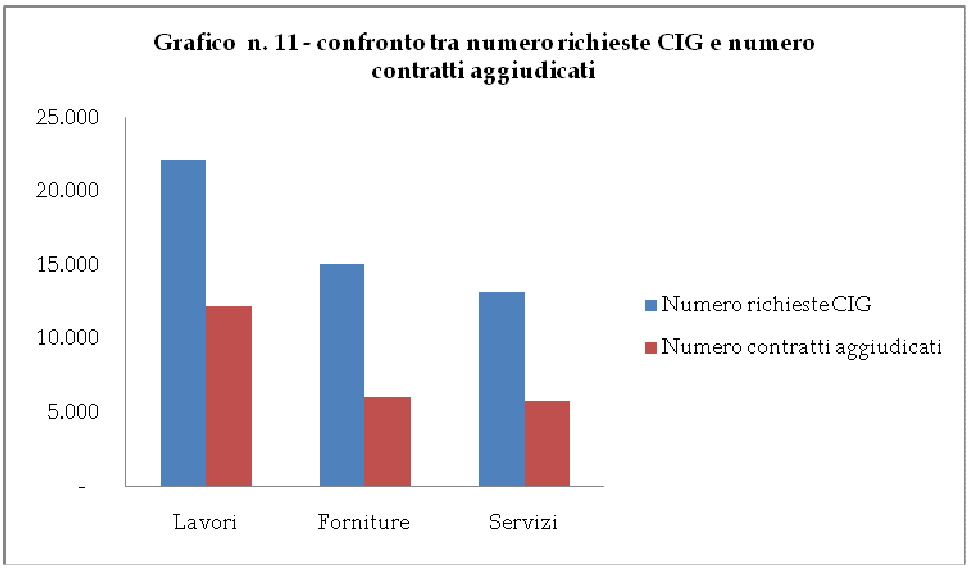
L'analisi dei contratti aggiudicati è stata compiuta sulla base delle comunicazioni delle stazioni appaltanti fatte all'Osservatorio centrale o agli Osservatori regionali ai sensi dell'art.7, c.8, D.lgs. 163/2006. A questo proposito sono state elaborate complessivamente informazioni relative alle aggiudicazioni di 24.039 contratti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari ed in quelli speciali avvenute nel 2009 ed il cui valore complessivo è pari a 28,5 miliardi di euro.

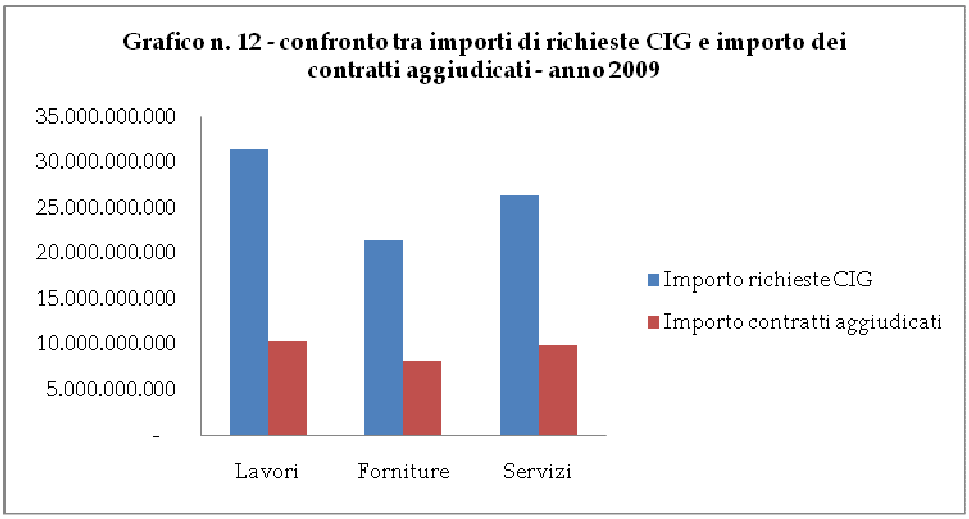
È necessario sottolineare come il numero delle aggiudicazioni sia fortemente minore rispetto al numero di bandi pubblicati nel 2009 (i bandi pubblicati nel 2009 sono stati complessivamente 50.688, cui corrisponde un valore di 79,3 miliardi di euro). Una differenza tanto rilevante è da attribuire in parte ad un difetto di comunicazioni delle stazioni appaltanti ed in parte ad un difetto di dialogo tra il sistema operativo dell'Osservatorio centrale ed i sistemi utilizzati da alcuni Osservatori regionali.

Gli appalti aggiudicati

I dati elaborati sulle aggiudicazioni della Provincia autonoma di Bolzano sono sottostimati in quanto la trasmissione di questi dati è avvenuta, nella maggior parte dei casi, utilizzando una struttura diversa e non più compatibile con quella utilizzata a partire dal 2008 dall'Autorità.

I grafici n. 11 e n. 12 mettono a confronto per ciascuna tipologia di contratto il numero di bandi ed inviti ed il numero di comunicazioni relative a contratti aggiudicati; lo stesso confronto viene effettuato con gli importi. Per questo secondo confronto bisogna tener presente che gli importi di aggiudicazione sono al netto del ribasso e quindi anche il confronto risente di questa componente.





L'analisi delle aggiudicazioni è importante anche per comprendere meglio la distribuzione e la concentrazione delle imprese aggiudicatarie. La tabella 1 più in basso analizza i casi in cui le imprese aggiudicatarie e le stazioni appaltanti sono localizzate nella stessa regione.

Appalti aggiudicati a imprese ricadenti nella stessa regione della SA

Si vede come la domanda e l'offerta per i contratti di lavori pubblici si incontrino, il più delle volte, nello stesso ambito regionale. Nel caso dei servizi e delle forniture, al contrario, il mercato appare più mobile e questo anche per il fatto che spesso in questi mercati operano imprese di grandi dimensioni la cui localizzazione è concentrata nelle regioni del Nord del Paese. In particolare, per la Lombardia il dato di una presunta scarsa

mobilità per i contratti di servizi e forniture è da attribuire al fatto che imprese operanti in importanti settori delle forniture e dei servizi hanno spesso la propria sede legale in Lombardia.

Tabella 1- Percentuali di contratti aggiudicati ad imprese aventi sede legale nella stessa regione della appaltante - anno 2009

Regione	Lavori	Servizi e Forniture
Piemonte	70,09	33,45
Valle d'Aosta	65,84	40,87
Lombardia	76,05	61,65
Trento	86,21	31,34
Bolzano	28,13	40,00
Veneto	83,02	34,90
Friuli	76,47	29,41
Liguria	51,89	23,03
Emilia Romagna	74,91	38,16
Toscana	63,88	35,43
Umbria	53,21	27,12
Marche	73,05	30,81
Lazio	79,19	34,22
Abruzzo	59,89	19,23
Molise	65,00	10,20
Campania	90,21	41,40
Puglia	74,02	33,92
Basilicata	57,46	38,46
Calabria	71,39	33,66
Sicilia	80,47	40,79
Sardegna	71,72	34,90

Indice di concentrazione dei mercati di lavori, servizi e forniture

Complessivamente, senza considerare le imprese che operano in subappalto, sono state censite nel 2009, 13.438 imprese aggiudicatarie nel settore dei lavori di importo superiore a 150.000 euro, e nei settori delle forniture e dei servizi di importo superiore a 150.000 euro, rispettivamente 6.908 e 6.981 imprese aggiudicatarie. Il calcolo di un indice di concentrazione del valore dei contratti aggiudicati (l'indice considerato è quello di Herfindahl Hirschman) non porta a concludere che i mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture è concentrato. Tuttavia, l'analisi sulla concentrazione è avvenuta senza disaggregare, nell'ambito dei diversi contratti, le tipologie omogenee (ad esempio, il valore di aggiudicazione dei lavori è stato considerato indipendentemente dalla categoria prevalente

in cui tale aggiudicazione è ricaduta; anche per le aggiudicazioni nei settori dei servizi e delle forniture non si è tenuto conto di contratti ricadenti nella stessa tipologia di prodotto o servizio).

L'analisi del numero di contratti aggiudicati per impresa porta ad una frequenza massima che varia dall'1,8% per i contratti di forniture, allo 0,6% per i contratti di servizi, allo 0,26% per i contratti di lavori.

Nel 2009 otto imprese si sono aggiudicate il 12,1% dell'ammontare complessivo dei lavori di importo superiore a € 150.000, mentre nel 2008 detta percentuale era del 14,24%. Considerando un periodo di osservazione più lungo, la percentuale dei lavori aggiudicati dalle prime otto imprese risulta leggermente maggiore, come si desume dalle elaborazioni presentate nella relazione al Parlamento per l'anno 2008 nella quale si riporta per il periodo 2000-2006 una percentuale del 16,72%.

1.5.1.1 Aggiudicazione di contratti di lavori di importo superiore a 150.000 euro

Con riferimento all'anno 2009 si è tenuto conto di 12.196 contratti di lavori aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro per un valore complessivo pari a circa 10 miliardi di euro e un importo medio per contratto di 846.312 euro. Circa il 70% dei contratti aggiudicati appartiene alla classe di importo più bassa, non supera cioè i 500.000 euro (vedi grafico 13 sotto e tabella 1 in appendice A4). Si noti anche che tali contratti assorbono solo il 19% delle risorse economiche complessive mentre quelli al di sopra dei 5 milioni di euro pesano per quasi il 45% del valore appaltato.

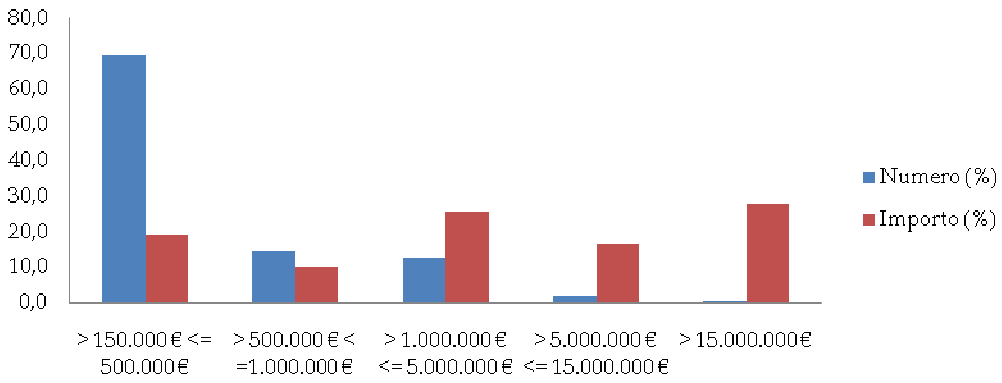
L'aggiudicazione dei lavori di importo superiore a 150.000 euro

L'analisi per categoria d'opera (tabella 2 – Appendice A4) conferma che, coerentemente ai dati degli altri anni, le principali opere pubbliche affidate sono le 'strade' (30% del totale in termini di numero e 22,7% del totale in termini di importo), le 'opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche' (12,5% in numero e 8,7% in valore) e l' 'edilizia sociale e scolastica' (12,1%in numero e 8,6% in valore). Le 'opere ferroviarie' presentano l'importo medio per contratto più elevato (4 milioni

e 700 mila euro) seguite dalle 'infrastrutture del settore energetico' (circa 2 milioni).

Oltre alla categoria d'opera, sono state elaborate, per il 2009, anche le informazioni relative alla categoria prevalente (tabella 3 – Appendice A4) al fine di consentire un più immediato confronto delle aggiudicazioni con le informazioni desumibili dai bandi di gara e con l'offerta potenziale rappresentata dall'insieme delle imprese qualificate. Le categorie generali d'opera per le quali sono stati affidati più contratti sono la OG1 – edifici civili e industriali (27% del totale), la OG3 – strade, autostrade, ecc. (27% del totale) e la OG6 - acquedotti, gasdotti, ecc. (6% del totale).

Grafico 13 - Distribuzione delle aggiudicazioni per classe di importo - anno 2009



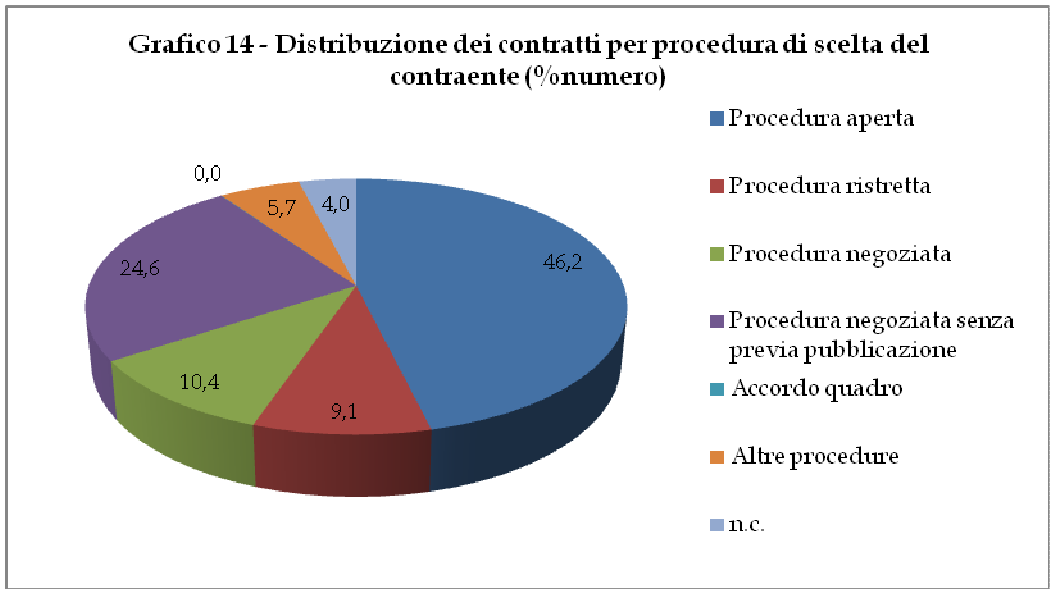
Anche dal punto di vista economico tali categorie sono decisamente le più rilevanti rispetto al totale delle risorse affidate.

Quasi la metà dei contratti del 2009 è stata affidata mediante procedura aperta (tabella 4 – Appendice A4). La quota dei contratti appaltati mediante tale procedura sembrerebbe, comunque, decisamente in declino rispetto al valore del 2008 (65%) a tutto vantaggio della procedura negoziata, in particolare della negoziata senza pubblicazione del bando di gara, probabilmente in conseguenza del D.L. 162 del 23 ottobre 2008, convertito nella legge 201 del 22 dicembre 2008 che ha stabilito "i lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 possono essere affidati secondo la procedura prevista dall'art. 57, comma 6". L'importo medio dei contratti affidati mediante tale procedura è, infatti, poco al di sotto dei 500.000 euro. Tale argomento verrà approfondito nel

La procedure di aggiudicazione e i criteri di aggiudicazione

paragrafo 1.4.1.4 in uno speciale focus dedicato alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

Le stazioni appaltanti hanno prevalentemente affidato i contratti di lavori facendo ricorso al criterio del massimo ribasso (86% del totale) piuttosto che a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa(tabella 5 – Appendice A4).



L'importo medio dei lavori affidati mediante quest'ultimo criterio è pari a 1,6 milioni di euro e quindi ben al di sopra della media generale.

Dall'analisi delle informazioni presenti in banca dati emerge che oltre il 40% dei lavori affidati riguarda le opere di manutenzione e il 32% quelle di costruzione (tabella 6 – Appendice A4). Per quest'ultime sono state, in ogni caso, impiegate oltre la metà delle risorse economiche totali per un importo medio pari a 1.393.490 di euro.

Per un'analisi territoriale dei dati pervenuti si può, infine, consultare la tabella 7 presente in Appendice A4.

1.5.1.2 La dinamica dei ribassi per gli appalti di lavori di importo superiore a 150.000 euro

Per i contratti di lavori aggiudicati è stata condotta un'analisi sui ribassi di aggiudicazione distinguendo tra criterio del massimo ribasso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I ribassi di aggiudicazione nei lavori pubblici

Nella tabella 9 in appendice A4 i ribassi medi sono suddivisi per classe di importo dei lavori. A parte una relazione diretta tra ribasso medio e classe di importo fino a 5 milioni di euro, è importante notare come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tenda a calmierare il ribasso. Infatti, se per tutte le classi di importo il criterio del massimo ribasso porta ad avere sconti medi intorno al 20%, nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa lo stesso sconto si attesta al 16%.

La lettura dei ribassi medi per tipo di procedura di scelta (tabella 10 in appendice A4) evidenzia come le procedure più competitive siano anche quelle che esprimono ribassi medi più forti.

Le tabelle 11 e 12 in appendice A4 mostrano le dinamiche dei ribassi per localizzazione geografica e per tipologia di stazione appaltante. A livello di macroaree, le regioni del sud sono quelle in cui i ribassi medi sono più alti. Le regioni insulari mostrano, al contrario i ribassi medi più contenuti.

1.5.1.3 Efficienza nell'esecuzione dei lavori

L'Osservatorio nella sua attività di supporto ai compiti di vigilanza ha definito ormai da diversi anni le linee metodologiche utili ad indagare sulla gestione di costi e tempi negli appalti di lavori pubblici.

A questo proposito sono stati messi a punto due indicatori relativi ai tempi ed ai costi afferenti la realizzazione di una infrastruttura. La costruzione dei due indicatori è stata possibile in quanto, attraverso la rilevazione sistematica dei dati, si ricostruisce l'intera vita dell'appalto dal momento della sua aggiudicazione a quello della conclusione. L'elaborazione dei dati permette, quindi, di mettere a confronto il costo effettivo e la durata effettiva di realizzazione di una infrastruttura con quanto la stazione appaltante ha previsto al momento dell'aggiudicazione.

Scostamenti dei tempi e dei costi negli appalti di lavori

Il costo/tempo programmato costituisce un *benchmark* di riferimento innanzitutto da rispettare e, se possibile, da migliorare. Il processo sarà tanto più efficiente quanto più il valore effettivo si avvicinerà a quello previsionale. Lo scostamento assume così la configurazione di un indicatore in grado, con la sua modulazione di valori differenti, di

"misurare" l'efficienza nella gestione dei costi e dei tempi (per brevità definiremo la prima come efficienza "finanziaria", la seconda come efficienza "temporale").

In questa e nelle pagine successive sono formulate le indicazioni metodologiche utili per applicare l'analisi degli scostamenti ed i connessi indicatori di efficienza alla specifica fase di "esecuzione dei lavori".

Il primo scostamento dei costi preso in considerazione, nella costruzione della metodologia, è quello dato dalla differenza tra il costo finale del contratto d'appalto ed il costo iniziale dello stesso. Per costo finale del contratto si è assunto, in ipotesi, l'importo di esecuzione dei lavori indicato dal quadro economico a consuntivo. Per costo iniziale del contratto d'appalto si è, invece, assunto l'importo a base d'asta per l'esecuzione dei lavori al netto del ribasso di aggiudicazione.

L'entità dello scostamento in questione indicato con ΔC_1 può assumere tre diverse categorie di valori: valore «***nullo***», valore «***positivo***» o valore «***negativo***».

Il valore nullo dello scostamento «***ΔC1***» è indice, in linea di principio, della capacità del processo di aver concluso l'intervento in *«pareggio finanziario»*, ovvero di aver realizzato l'opera ad un costo uguale a quello preventivato ed indicato nel contratto.

In caso di valore positivo del «***ΔC1***», per effetto dell'aumento del costo, l'analisi da condurre è più complessa non potendosi dare conclusioni scontate: il risultato evidenzia oggettivamente che la gestione finanziaria del processo non ha dimostrato la capacità di realizzare l'opera al costo preventivato. Nonostante ciò, non necessariamente la valutazione di efficienza "finanziaria" da formulare è automaticamente negativa; infatti, l'incremento di costo potrebbe essere stato determinato da una variante progettuale che ha comportato un aumento dell'importo di esecuzione dei lavori, ma nel caso in cui questa variante fosse imputabile a fatti *«oggettivamente imprevedibili e non controllabili»* dagli attori del processo, ad esempio *«esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari»*, non sarebbe giustificato emettere un giudizio negativo.

Nel caso in cui lo scostamento «*ΔC1*» sia negativo, quando ciò non possa essere spiegato da una variante progettuale in diminuzione, esso potrebbe essere imputabile a comportamenti virtuosi, attribuibili ad uno dei due attori della fase esecutiva (stazione appaltante o impresa) oppure ad una risoluzione contrattuale.

Lo scostamento dei tempi preso in considerazione è quello dato dalla differenza tra il tempo effettivamente impiegato per l'esecuzione dei lavori e la durata contrattualmente prevista per l'esecuzione dell'opera.

Anche in questo caso lo scostamento, espresso in termini assoluti, è poco significativo. E' opportuno, pertanto, calcolarne il valore relativo, rapportando il valore assoluto della durata a quella contrattualmente prevista inizialmente. L'indicatore di efficienza temporale indicato con ΔT_1, analogamente a quello di efficienza finanziaria, può assumere tre differenti raggruppamenti di valori: valore «*nullo*», valore «*positivo*» o valore «*negativo*».

Lo scostamento «*ΔT1*» pari a zero è indice della inconfutabile capacità di gestione temporale del processo per aver concluso l'intervento in «***pareggio temporale***», ovvero essere riusciti a realizzare l'opera in un tempo di durata uguale a quella preventivata ed indicata nel contratto.
In caso di valore positivo del «*ΔT1*»**,** per effetto dell'allungamento della durata, l'analisi da condurre è più complessa non potendosi dare conclusioni scontate: il risultato evidenzia che la gestione temporale del processo non ha dimostrato la capacità di realizzare l'opera nei tempi contrattualmente previsti e che c'è da registrare un ritardo oggettivo nella ultimazione dei lavori. Infatti, potrebbero essere sopraggiunti fatti/criticità oggettivamente non prevedibili e non controllabili né dalla stazione appaltante né dall'impresa esecutrice, fatti che hanno imposto una sospensione dei lavori.

Qualora il valore dell'indicatore «*ΔT1*» sia negativo, in linea di principio sarà possibile affermare che il processo produttivo è stato concluso in anticipo rispetto al termine preventivato, migliorando la prestazione in termini di efficienza.

In particolare, per le elaborazioni e le analisi sono stati considerati gli interventi iniziati e conclusi tra il 2005 e il 2009, corretti seguendo le procedure di controllo predisposte.

In seguito ad una attenta analisi dei dati a disposizione si è arrivati a considerare, come insieme di riferimento, 12.481 appalti pubblici di lavori. Per tali interventi è stato possibile conoscere sia l'effettiva data di ultimazione che il costo finale complessivo. Queste informazioni sono poste a confronto, rispettivamente, con la data di inizio dei lavori, con la data prevista di fine lavori e con l'importo di aggiudicazione al netto di ribasso.

Al fine di rendere l'analisi più immediata, gli indicatori proposti non tengono conto di possibili varianti in corso d'opera che potrebbero giustificare tempi e costi di esecuzione diversi da quelli inizialmente previsti. In generale, ai fini di una ancor più corretta valutazione dell'efficienza finanziaria e temporale del processo di produzione delle opere pubbliche sarebbe utile prendere in esame la presenza di varianti e sospensioni.

L'analisi che segue riguarda quelli che potrebbero essere definiti indicatori *"secchi"* di efficienza finanziaria e temporale in quanto non corretti da quegli eventi esogeni al progetto o all'esecuzione che, pur determinando una lievitazione dei costi o un allungamento dei tempi, non possono essere annoverati come causa di inefficienza vera e propria. Pertanto, gli indicatori espressi nel prosieguo, si fanno carico di eventuali aspetti esogeni nell'indicazione dell'efficienza/inefficienza di un intervento e, così facendo è possibile che le inefficienze siano sovradimensionate.

Nelle pagine seguenti vengono presentate, in applicazione della metodologia sin qui illustrata, le elaborazioni e le analisi riguardanti l'efficienza dei costi (efficienza finanziaria) e dei tempi (efficienza temporale) in riferimento alla fase di esecuzione dei lavori.

Nella tabella sottostante sono evidenziati gli interventi iniziati e conclusi tra il 2005 e il 2009 suddivisi per tipo di indicatore considerato (ΔC_1 e ΔT_1) e per classe di scostamento. In particolare sono state associate cinque classi di scostamento a ciascun indicatore preso in esame.

Dalla lettura della tabella 2 si nota come, nel caso dell'efficienza finanziaria, gli interventi presenti nell'ultima classe, quella con scostamenti di costo superiore al 20%, rappresentino meno del 15% del totale. Più in generale la stessa tabella evidenzia, sempre sul versante dell'efficienza finanziaria, una tendenza a contenere i costi finali che nel 48% dei casi non superano del 5% il prezzo di aggiudicazione al netto del ribasso.

Tabella 2 - Numero di interventi conclusi nel periodo 2005-2009 e suddivisi per classe di scostamento ed indicatore di efficienza finanziaria e temporale

Classe di scostamento (%)	*Numero di interventi suddivisi in base all'efficienza finanziaria e temporale*	
	ΔC_1	ΔT_1
<=0	2.759	3.414
>0 <5	3.273	238
>=5 <10	2.074	372
>=10 <20	2.608	963
>=20	1.767	7.494
Totale interventi	*12.481*	*12.481*

Relativamente ai tempi, come già evidenziato in precedenti rapporti, si assiste ad un comportamento da parte dei soggetti coinvolti nell'appalto del tutto differente. Infatti, quando si va ad analizzare l'efficienza temporale si vede come nel 60% circa dei casi, i tempi iniziali di esecuzione si allungano per più del 20%. Questi dati fanno riflettere sul fatto che mentre le stazioni appaltanti sono abbastanza attente a contenere possibili aumenti di costo, non sono altrettanto capaci di concludere in tempo il processo di realizzazione di un'opera. In riferimento al sottoinsieme degli interventi con soli scostamenti relativi positivi, l'analisi è stata ulteriormente sviluppata, in riferimento ai costi e ai tempi, attraverso una disaggregazione dei dati rispetto alla categoria d'opera, alla classe di importo e alla tipologia di stazione appaltante e alla localizzazione al fine di evidenziare la diversa intensità del fenomeno dello scostamento dalla spesa preventivata e dai tempi programmati di realizzazione.

Per tali elaborazioni, gli insiemi di riferimento sono comprensivi di 9.722 interventi per quanto riguarda le analisi dell'efficienza dei costi e di 9.067 interventi per l'analisi dell'efficienza dei tempi.

La tabella 3 mostra la distribuzione degli interventi e degli scostamenti dei costi e dei tempi secondo la categoria di opera pubblica realizzata. Come si può facilmente osservare, i valori dello scostamento medio percentuale dei costi variano tra il 10,4% e il 14,8% mentre, per quanto riguarda gli scostamenti dei tempi, i valori sono molto più elevati e risultano compresi tra il 59,5% e l'89,2%.

Tabella 3 – Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per categoria d'opera – periodo 2005-2009

Categoria d'opera	Numero di interventi con $\Delta C_1>0$	Media (%) di $\Delta C_1>0$	Numero di interventi con $\Delta T_1>0$	Media (%) di $\Delta T_1>0$
Strade	3.236	11,3	2.916	81,7
Ferrovie	31	14,8	28	71,6
Altre infrastrutture di trasporto	149	10,4	129	75,1
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.221	11,3	1.163	85,5
Opere di urbanizzazione ed altro	630	10,7	641	86,6
Infrastrutture del settore energetico	81	12,9	95	89,2
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	16	11,7	15	88,2
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	64	11,8	64	77,8
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	127	11,8	122	74,5
Edilizia sociale e scolastica	1.385	11,9	1.296	69,7
Edilizia abitativa	215	13,1	191	59,5
Beni culturali	522	12,8	513	66,9
Sport, spettacolo, turismo	644	11,2	637	80,8
Edilizia sanitaria	319	11,9	253	76,1
Altra edilizia pubblica	950	11,5	877	70,0
Altre infrastrutture pubbliche	59	11,0	48	79,1
n.c.	73	13,5	79	91,7
Tutte le categorie	*9.722*	*11,5*	*9.067*	*78,1*

Nel dettaglio, le categorie d'opera per le quali si registrano, sempre in termini percentuali, gli scostamenti più accentuati tra le risorse economiche preventivate e quelle effettivamente spese sono le ferrovie e l'edilizia

abitativa. In tutti questi casi il costo effettivamente sostenuto per la realizzazione dell'opera è risultato superiore al 10% di quanto inizialmente previsto.

Dall'analisi dell'efficienza dei tempi di realizzazione scostamenti molto accentuati si registrano per le infrastrutture del settore energetico. Gli scostamenti più contenuti riguardano, invece, l'edilizia abitativa.

Le tabelle seguenti riportano la distribuzione degli interventi e degli scostamenti medi percentuali dei costi e dei tempi suddivisi per alcune variabili come la classe di importo, la tipologia di stazione appaltante e l'area territoriale.

Tabella 4 - Distribuzione per classe d'importo degli interventi e degli scostamenti relativi medi di costi e tempi – periodo 2005-2009

Classe d'importo	Numero di interventi con $\Delta C_1>0$	Media (%) di $\Delta C_1>0$	Numero di interventi con $\Delta T_1>0$	Media (%) di $\Delta T_1>0$
150.000 - 500.000	7.789	11,3	7.216	81,2
500.000 - 1.000.000	1.375	12,4	1.322	68,4
1000000 - 5.000.000	545	12,3	517	60,4
5.000.000 - 15.000.000	12	14,2	11	44,1
> 15.000.000	1	…	1	…
Tutte le classe di importo	*9.722*	*11,5*	*9.067*	*78,1*

Come già osservato nella Relazione per l'anno 2007, lo scostamento dei costi mostra piccole variazioni al variare della classe d'importo. Il valore medio dello scostamento dei costi per tutte le classi di importo (11,5%) va correlato alle disposizioni normative che consentono il ricorso alle varianti solo in determinate circostanze. La norma tuttavia non considera varianti gli interventi disposti dal Direttore dei Lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro il 5% dell'importo contrattuale. Inoltre, la norma consente di introdurre varianti nell'esclusivo interesse dell'amministrazione per circostanze sopravvenute ed imprevedibili al momento della stipula del contratto nella misura non superiore al 5% dell'importo del contratto (art. 123, comma 3, D.Lgs 163/2006). Il dato

emerso dalle elaborazioni sembra mostrare l'uso, da parte delle stazioni appaltanti, delle disposizioni meno restrittive per apportare lievi modifiche al progetto posto a base di gara. Dalla lettura della tabella 4 è anche possibile notare come il valore medio dello scostamento dei tempi sia sostanzialmente decrescente al crescere della classe di importo.

Tabella 5 – Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per tipologia di stazione appaltante – periodo 2005-2009

Tipologia di stazione appaltante	Numero di interventi con $\Delta C_1>0$	Media (%) di $\Delta C_1>0$	Numero di interventi con $\Delta T_1>0$	Media (%) di $\Delta T_1>0$
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	306	11,6	203	52,0
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	584	10,8	554	70,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	172	12,5	148	58,9
Regioni e comunità montane	437	12,1	392	90,0
Province	1.453	11,4	1.203	75,6
Comuni	5.656	11,4	5.579	80,7
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	295	12,2	233	77,0
Altri soggetti aggiudicatori	535	12,5	517	76,5
Concessionari	16	13,8	14	68,5
n.c.	268	11,3	224	66,5
Tutte le stazioni appaltanti	*9.722*	*11,5*	*9.067*	*78,1*

Relativamente alla distribuzione per tipologia di stazione appaltante, si sottolinea quanto già emerge come dato generale e cioè una tendenza ad allungare notevolmente i tempi dell'appalto rispetto a quelli contrattualmente previsti e a contenere, peraltro, il più possibile i costi. Nello specifico le regioni ed i comuni arrivano ad allungare in media i tempi di esecuzione per più dell'80% rispetto ai tempi contrattuali, mentre più "virtuosi" sul versante della tempistica sono gli Enti per l'edilizia residenziale pubblica e le Amministrazioni centrali dello Stato.

Quando si guarda lo scostamento relativo dei costi, il maggiore contenimento è quello operato dagli enti ed organismi di diritto pubblico.

Infine, la tabella 6 mostra gli indicatori sugli scostamenti finanziari e temporali suddivisi per aree territoriali. È evidente come, a livello territoriale, non esistano macroscopiche differenze tra le diverse aree in quanto i dati sugli scostamenti di costo variano dal 10,4% del Nord-Ovest al 12,2% delle regioni meridionali ed insulari.

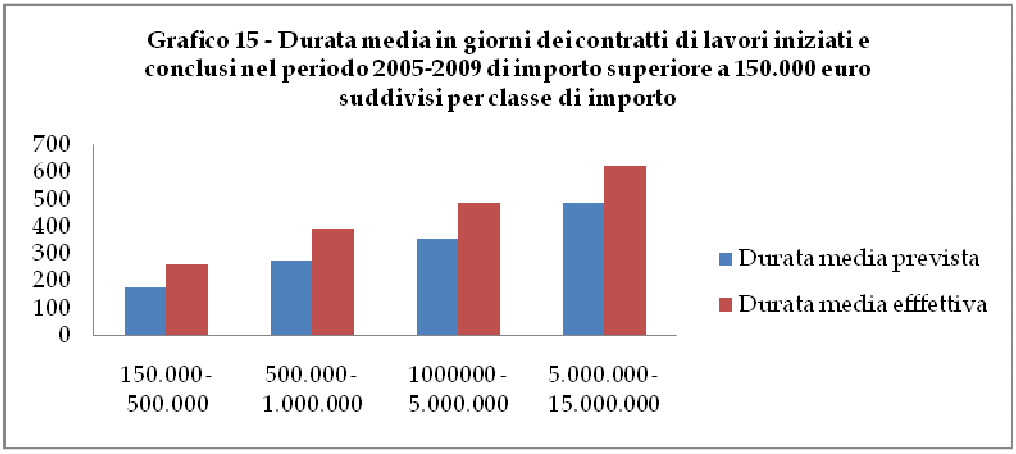
Relativamente agli scostamenti di carattere temporale l'indicatore varia dal 74% delle regioni centrali all'81% di quelle del Nord-Ovest.

Tabella 6 – Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per area territoriale

Area territoriale	Numero di interventi con $\Delta C_1>0$	Media (%) di $\Delta C_1>0$	Numero di interventi con $\Delta T_1>0$	Media (%) di $\Delta T_1>0$
Nord Ovest	2.570	10,47	2.376	81,06
Nord Est	2.923	11,90	2.653	77,20
Centro	2.059	11,56	2.015	74,34
Sud e Isole	2.170	12,21	2.023	79,49
Tutte le categorie	*9.722*	*11,5*	*9.067*	*78,1*

Guardando i dati elaborati si conferma quanto più volte già rilevato dall'Autorità e cioè il sostanziale contenimento dei costi di esecuzione degli appalti pubblici di lavori a cui non corrisponde un analogo rispetto della tempistica.

In considerazione di una tempistica degli appalti che spesso sfora i tempi contrattualmente previsti, il grafico 15 mostra le durate medie, in giorni, degli appalti iniziati e conclusi nel periodo 2005-2009 (12.481 appalti). I lavori pubblici, nella loro generalità, hanno una durata media effettiva di 290 giorni a fronte di una durata prevista di 202 giorni. Logicamente esiste una relazione diretta tra durata ed importo dell'appalto.



1.5.1.4 L'andamento delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando per i lavori di importo superiore a 150.000 euro

Come innanzi richiamato, l'art.122, c. 7-bis del D.lgs. 163/06 ha portato la soglia per l'affidamento di contratti attraverso procedure negoziate a 500.000 euro. Dall'analisi dei dati è risultato, in particolare, un forte ricorso nel 2009 a procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando. Queste hanno rappresentato, sul totale dei contratti aggiudicati, il 24,6% (2.999 interventi su 12.196) e sul valore delle aggiudicazioni il 12,6% (1,3 miliardi di euro su 10,3 miliardi di euro). L'importo medio di aggiudicazione per queste procedure è stato di 432.502 euro. I ribassi medi espressi da procedure negoziate senza previa pubblicazione, sono stati pari al 16,9%, circa 5,5 punti percentuali in meno rispetto alla media dei ribassi delle procedure aperte (tabelle 4 e 10 in appendice A4).

Le procedure negoziate nei lavori di importo inferiore a 500.000 euro

Il confronto percentuale tra il 2008 e il 2009, per tipologia di stazione appaltante, tra l'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, mostra una crescita molto accentuata per le procedure di importo compreso tra 150.000 e 500.000 euro; in questo caso l'aumento delle numerosità di procedure negoziate è stato del 327%. A tale aumento ha corrisposto un aumento del valore delle aggiudicazioni associato alle stesse procedure pari al 362%. Le amministrazioni comunali sono state quelle che più hanno fatto ricorso alla procedura negoziata senza

previa pubblicazione del bando nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro. Nella classe superiore a 500.000 euro sono state le amministrazioni centrali dello Stato che, nel corso del 2009, hanno utilizzato maggiormente le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando.

Le procedure negoziate delle principali stazioni appaltanti

È importante sottolineare come, sempre nel corso del 2009, solo otto stazioni appaltanti abbiano aggiudicato il 36% del valore complessivo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando (Rete Ferroviaria Italiana, Stoccaggi Gas Italia S.p.A., Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Società Gestioni Impianti Nucleari, ANAS S.p.A., Regione Veneto, Commissario Delegato Emergenza Bacino Fiume Aterno, Autostrade per l'Italia S.p.A.). Sul lato delle imprese le prime otto aziende risultanti aggiudicatarie attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, hanno acquisito il 17% dei contratti aggiudicati attraverso queste procedure.

Le procedure negoziate aggiudicate dalle prime otto imprese

Tabella 7 - Percentuali di variazioni nell'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando suddivise per tipologia di stazione appaltante e classe di importo (variazioni 2008/2009)

Tipologia Stazione appaltante	Incremento 2008/2009 Classe importo 150.000 - 500.000		Incremento 2008/2009 Classe importo > 500.000	
	% incremento n. interventi	% incremento Importo	% incremento n. interventi	% incremento Importo
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	156,25	158,27	140,00	292,71
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	526,32	490,41	50,00	-23,06
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	128,00	131,17	-60,00	-87,77
Regioni e comunità montane	133,33	175,09	0,00	32,67
Province	353,33	343,04	-62,50	-66,00
Comuni	501,29	563,66	42,22	33,97
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	545,45	748,33	-33,33	19,38
Altri enti	238,60	258,97	60,87	-37,10
Concessionari	117,07	162,31	35,00	40,16
n.c.	160,00	147,52	-83,33	43,82
Totale	**327,66**	**362,41**	**27,31**	**15,57**

1.5.1.5 Aggiudicazione di contratti di forniture e servizi di importo superiore a 150.000 euro

I contratti aggiudicati nell'ambito delle forniture acquisiti dall'Osservatorio sono stati, nel 2009, 6.072 per un valore complessivo di aggiudicazione pari a 8,2 miliardi di euro.

Gli appalti di servizi e forniture aggiudicati

Per questi contratti la suddivisione per importo ha mostrato una numerosità superiore al 60% nella classe compresa tra 150.000 e 500.000 euro. Si sottolinea pure come all'1,6% dei contratti di importo superiore a 15.000.000 sia associato un ammontare complessivo di contratti aggiudicati che rappresenta quasi il 40% del valore totale delle aggiudicazioni (vedi tabella 13 in appendice A4).

Come più volte è stato sottolineato anche in passate relazioni, la maggiore numerosità di contratti risulta collegata all'acquisto di forniture mediche che da sole rappresentano più del 40% del numero dei contratti di fornitura trasmessi all'Osservatorio (tabella 15 in appendice A4).

Anche per la procedura di scelta del contraente la tabella 17 in appendice A4 evidenzia il forte ricorso a procedure negoziate che concentrano più del 48% dei contratti aggiudicati.

La suddivisione dei contratti di fornitura aggiudicati per tipologia di stazione appaltante mostra come in più del 45% dei casi essi abbiano interessato le aziende del servizio sanitario nazionale (tabella 21 in appendice A4).

L'analisi dell'importo medio mostra, invece, come siano i concessionari e gli enti pubblici ad aggiudicare contratti di maggiore entità.

I contratti di servizio di importo superiore a 150.000 euro di cui l'Osservatorio ha avuto comunicazione, sono stati, nel 2009, 5.771 per un valore complessivo di aggiudicazione di circa 9,9 miliardi di euro.

Anche per questi contratti si rappresenta una forte numerosità nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro (tabella 14 in appendice A4). Al contrario di quanto accade per i contratti di fornitura per i quali sono prevalenti gli acquisti nel settore dei medicinali, i contratti di servizi non sono particolarmente concentrati in uno specifico ambito (tabella 16 in appendice A4).

Le procedure di aggiudicazione nei servizi e nelle forniture

Per quanto attiene alle procedure di scelta del contraente, pure nel caso dei contratti di servizi la tabella 18 in appendice A4 evidenzia un ricorso piuttosto forte alle procedure negoziate anche se il valore maggiore delle aggiudicazioni è associato all'utilizzo di procedure più concorrenziali.

Infine, sia come numerosità che come importo, i contratti di servizi aggiudicati sono concentrati prevalentemente nell'ambito dei concessionari e nelle imprese di gestione di servizi pubblici (tabella 22 in appendice A4).

1.5.1.6 La dinamica dei ribassi per gli appalti di servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro

Le tabelle da 23 a 30 in appendice A4 mostrano i ribassi medi per i contratti di forniture e servizi. Anche per queste tipologie di contratti, al pari di quanto accade per i contratti di lavori, il criterio del massimo ribasso se confrontato con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fa emergere sconti medi più accesi. In generale, sia per i contratti di forniture sia per quelli di servizi il ribasso medio di aggiudicazione è del 16,4%. Tra criterio del massimo ribasso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa il *gap* tra ribasso medio di aggiudicazione è del 3,1% nel caso delle forniture e del 3,8% nel caso dei servizi.

A livello di classe di importo (tabelle 23 e 24 in appendice A4) non sembrerebbe esserci una linearità tra classe e ribasso medio. Guardando le procedure di aggiudicazione sia i contratti di forniture sia quelli di servizi (tabelle 25 e 26 in appendice A4) mostrano ribassi medi molto più contenuti per le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara rispetto a procedure maggiormente concorsuali. Infine, la ripartizione geografica mostra che per le forniture i ribassi più forti, superiori al 17%, sono presenti nelle regioni del Nord-Est ed in quelle del Sud (tabella 27 in appendice A4) mentre per i servizi è nelle regioni del centro Italia e delle isole che si registrano i ribassi più alti, intorno al 18% (tabella 28 in appendice A4).

I ribassi negli appalti di servizi e forniture

1.5.2 Appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro

A partire dall'anno 2000, l'Autorità ha avviato, per gli appalti di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro, una procedura di raccolta delle informazioni consistente nella trasmissione trimestrale, all'Osservatorio regionale di competenza, da parte delle stazioni appaltanti, di un *set* di informazioni sugli appalti avviati e su quelli conclusi nel precedente trimestre. I dati regionali sono poi raccolti dall'Osservatorio centrale, che si occupa anche della raccolta delle informazioni relative agli appalti delle stazioni appaltanti di propria competenza, nonché di quelli della regione Sardegna.

Sugli appalti di lavori avviati di importo inferiore a 150.000 euro è stata condotta un'analisi temporale nell'intero periodo 2005-2008. In particolare, l'analisi prende in considerazione non solo l'ammontare complessivo dei contratti eseguiti ed il loro importo, ma anche quegli aspetti (quali, ad esempio, le modalità di affidamento del contratto, la tipologia del lavoro, la tipologia della stazione appaltante), ritenuti rilevanti per fornire una lettura completa del fenomeno.

Accanto agli appalti avviati nel periodo considerato viene svolta un'analisi, sempre con riferimento allo stesso periodo (2005-2008), sugli appalti conclusi per i quali è stato possibile focalizzare l'attenzione sui tempi di realizzazione e sullo scostamento degli oneri sostenuti rispetto a quelli previsti.

I dati considerati per il completo studio del fenomeno sono quelli relativi al periodo 2005-2008, presenti nel *data base* dell'Autorità al mese di Aprile 2010, filtrando esclusivamente quelli per cui sono disponibili le informazioni dei campi "chiave" necessari ad una corretta identificazione del contratto; si è deciso, inoltre, di prendere in esame esclusivamente i contratti aventi un importo non inferiore ai 20.000 euro.

Gli appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati nel periodo 2005-2008

Il numero complessivo di interventi di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro, comunicati all'Autorità, avviati nel periodo 2005-2008 ed individuati secondo i suddetti criteri, è di 95.032 unità, ai quali corrisponde un valore complessivo di 6,1 miliardi di euro. Si precisa che, come riferimento temporale per l'avvio dei lavori è stata considerata la data di

aggiudicazione, ipotizzando che per i lavori di piccoli importi sia minimo l'intervallo di tempo che intercorre tra aggiudicazione ed inizio lavori.

Dalla lettura della tabella 1 in appendice A5, emerge come la procedura negoziata sia chiaramente, vista la dimensione degli appalti, quella prevalentemente utilizzata per i contratti di importo inferiore ai 150.000 euro: nel dettaglio, essa è stata scelta per 32.378 interventi, ossia per il 34,1% del totale degli appalti aggiudicati tra il 2005 ed il 2008, per un importo complessivo di oltre 2 miliardi di euro.

Il 15,8% degli affidamenti è avvenuto, invece, tramite procedura aperta. Analizzando i dati relativi agli importi si rileva, tuttavia, come tale procedura venga utilizzata per l'affidamento di appalti di importi più elevati. Infatti, sebbene il numero di interventi affidato tramite questa procedura corrisponda a circa la metà di quelli affidati mediante cottimo fiduciario, l'importo corrispondente (quasi 1,3 miliardi di euro) è inferiore di soli 4,4 punti percentuali rispetto alla quota rappresentata dal cottimo fiduciario.

La tabella 2 in appendice A5 mostra la distribuzione degli appalti secondo la tipologia dei lavori. Come si evince, ben il 55,4% del totale degli interventi riguarda lavori di manutenzione, per un ammontare di circa 3,3 miliardi di euro; più nel dettaglio, la manutenzione straordinaria assume un peso più rilevante, con ben 38.317 interventi per un importo di 2,4 miliardi di euro, contro i 14.352 interventi di manutenzione ordinaria corrispondenti a 881 milioni di euro. Seguono le opere di nuova costruzione con un numero di interventi pressoché equivalente a quello della manutenzione ordinaria ma con un importo leggermente superiore (940 milioni di euro).

La tipologia dei lavori di importo inferiore a 150.000 euro

Le opere di ristrutturazione rappresentano, invece, il 9,6% del totale dei lavori per un importo di quasi 600 milioni di euro.

Rappresentano, infine, basse percentuali i contratti relativi a lavori di restauro, recupero ed ampliamento (rispettivamente il 3,1%, il 2,6% ed il 2,4%).

L'analisi dei contratti pubblici distribuiti per tipologia di stazione appaltante (tabella 3 in appendice A5) mette in evidenza come, per il

periodo in esame, i principali affidatari di appalti di importo inferiore ai 150.000 euro siano enti territoriali. In particolare, la netta prevalenza dei lavori avviati spetta ai Comuni, sia per quantità che per valore: in entrambi i casi, infatti, la percentuale sul totale è superiore al 50%, con un numero di interventi pari a 50.515 ed un importo di oltre 3 miliardi di euro. Seguono le Province, con l'11,5% dei lavori avviati ed un ammontare di circa 714 milioni di euro. Enti pubblici e Amministrazioni dello Stato rappresentano, invece, rispettivamente il 9,3% ed il 6,1% dei lavori affidati, con i corrispondenti importi di 557 e 366 milioni di euro; i "Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici" rappresentano, infine, il 5,2% degli interventi per un valore di circa 313 milioni di euro.

I dati relativi alle conclusioni che è stato possibile utilizzare ammontano complessivamente, per 2005-2008, a 84.487 appalti di lavori.

Sebbene le informazioni relative alle conclusioni presentino maggiori carenze rispetto a quelle relative alle aggiudicazioni (agli avvii), si ritiene interessante l'analisi di tali dati in quanto permettono lo studio di rilevanti aspetti, quali i tempi di realizzazione e gli oneri sostenuti (secondo quanto comunicato dalle stazioni appaltanti stesse), che contribuiscono a fornire una visione più completa del mercato degli appalti di piccolo importo.

La prima analisi riguarda infatti i tempi di realizzazione dei lavori comunicati dalle stazioni appaltanti.

La tabella 4 in appendice A5 mostra come oltre il 60% degli appalti abbia una durata inferiore a 90 giorni. La percentuale di appalti conclusi supera l'80% se si considera un limite temporale di 180 giorni. Emerge, invece, come, per gli interventi di piccoli importi, sia molto bassa la percentuale dei contratti che si protraggono per oltre un anno dalla data di aggiudicazione.

La durata dei lavori di importo inferiore a 150.000 euro

Oltre alla durata dei tempi di esecuzione dei contratti, l'Autorità rileva anche lo scostamento dei tempi dal termine di ultimazione previsto. Sebbene risulti molto elevata la percentuale di interventi per i quali tale informazione non sia stata comunicata, dalla tabella 5 in appendice A5, si rileva come la maggior parte degli appalti presenti un ritardo

nell'ultimazione dei lavori compresa nei 90 giorni, rappresentando questa classe un valore percentuale pari al 50,2%. Risulta, inoltre, pari all'11% la quota di interventi conclusi anticipatamente rispetto alla data di ultimazione prevista.

Osservando, inoltre, la distribuzione per tipologia di stazione appaltante dei dati relativi allo scostamento dei tempi di realizzazione degli interventi (tabella 6 in appendice A5), si rileva che per tutte le tipologie di stazioni appaltanti oltre il 40% degli appalti avviati dalle stesse si conclude con un ritardo massimo di 90 giorni. Fanno eccezione le Amministrazioni dello Stato, per le quali tale percentuale è pari al 31,8%. Tuttavia quest'ultime rientrano tra le stazioni appaltanti con la più alta percentuale di lavori conclusi anticipatamente rispetto alla data prevista. Per esse, infatti, il 16,6% degli interventi avviati si conclude in anticipo; analogamente, per le Province si registra una conclusione anticipata nel 16,7% di casi, mentre gli Enti pubblici vedono concludersi in anticipo il 18,8% dei propri appalti.

Con riferimento agli scostamenti negli oneri sostenuti, si fa presente che anche in questo caso i dati in esame sono quelli dichiarati dalle stazioni appaltanti ed attestati dalla differenza tra l'importo relativo al conto finale dei lavori e quello di contratto.

Gli scostamenti dei costi nei lavori di importo inferiore a 150.000 euro

Come mostra la tabella 7 in appendice A5, relativa alla distribuzione degli interventi per i quali è stata fornita l'informazione, per il 78,8% dei contratti viene dichiarato uno scarto nullo. Considerando, pertanto, esclusivamente i contratti per i quali sia stato dichiarato uno scarto positivo dei costi (vedi tabella 8 in appendice A5), si evince come il 40,6% fa rilevare una spesa di un importo superiore al previsto compreso tra i 1.000 ed i 5.000 euro. È, infine, interessante evidenziare come quasi il 30% dei contratti che si concludono con uno scostamento positivo riguarda uno scarto superiore ai 10.000 euro.

1.5.2.1 La dinamica dei ribassi per gli appalti di lavori importo inferiore a 150.000 euro

Lo studio dei ribassi d'asta per gli interventi di piccolo importo è stato svolto su 79.464 contratti avviati per i quali l'informazione risulta disponibile ed affidabile. Il ribasso medio d'asta registrato per la totalità dei contratti affidati nell'intero periodo 2005-2008 non risulta molto elevato, essendo, in effetti, pari al 13,7% dell'importo di aggiudicazione posto a base di gara.

La Tabella 9 in appendice A5 illustra la distribuzione del ribasso medio di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante. I valori medi di ribasso più elevati si verificano per le "Aziende o enti del servizio sanitario nazionale" (18,4%) e per gli "Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico" (16,0%), che restano comunque al di sotto del 20%. Risultano, invece, al di sotto del dato medio i ribassi di aggiudicazione registrati per "Regioni e Comunità montane" (11,5%), "Amministrazioni dello Stato" (12,3%) e "Comuni" (13,1%).

I ribassi nei lavori di importo inferiore a 150.000 euro

Osservando i valori dei ribassi in relazione alla procedura di scelta del contraente (tabella 10 in appendice A5), emerge come i valori più contenuti di ribasso vengano registrati per i contratti affidati tramite le procedure vigenti in ambito regionale (11,7%), la procedura negoziata (12,7%) ed il cottimo fiduciario (12,9%).

Infine, analizzando i dati per tipologia di lavori (tabella 11 in appendice A5), si riscontrano prevalentemente valori al di sotto del dato medio che vanno dal 10,2% delle opere di restauro al 13,5% dei lavori di manutenzione straordinaria; i valori superiori alla media sul totale dei contratti corrispondono, invece, ai lavori di demolizione (15,7%) e di manutenzione ordinaria (17,7%).

1.6 Le infrastrutture strategiche e gli investimenti autostradali

1.6.1 Le infrastrutture strategiche

In considerazione della rilevanza del ruolo rivestito dalle infrastrutture strategiche in Italia, è stata prevista agli inizi di questo decennio,

un'apposita disciplina normativa, la Legge n. 443 del 2001, che ne ha semplificato l'iter procedurale.

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo erano indirizzate a rimuovere alcune criticità del procedimento di realizzazione delle grandi infrastrutture: è stata semplificata l'ordinaria procedura di valutazione di impatto ambientale ed è stata prevista una nuova modalità di esecuzione dell'opera pubblica mediante un soggetto denominato Contraente Generale che ha il compito di realizzare i lavori con qualsiasi mezzo, assumendosi la responsabilità della progettazione definitiva/esecutiva e di espletare numerose incombenze di carattere amministrativo (come ad esempio le espropriazioni) tipiche della Pubblica Amministrazione.

La realizzazione delle infrastrutture strategiche influenza sensibilmente il mercato dei lavori pubblici nonché il livello di competitività dello stesso grazie alla considerevole quantità di risorse finanziarie immesse nel sistema per il rilancio delle infrastrutture. Ne derivano molteplici effetti, tra cui il recupero, nel breve periodo, di attività nei numerosi settori coinvolti nella realizzazione delle opere (si pensi, ad esempio, ai settori delle costruzioni, dell'impiantistica, ecc.) in grado, peraltro, di contrastare gli effetti recessivi ed una maggiore efficienza, nel medio periodo, di taluni servizi collettivi (trasporti, comunicazioni, educazione, assistenza sanitaria, ecc.). Ciò comporta complessivamente un miglioramento della produttività e della competitività del paese, con un inevitabile incremento dell'occupazione, oltre ad un miglioramento della qualità della vita della popolazione tutta.

Le infrastrutture strategiche

Vista l'importanza delle opere assoggettate alle procedure delineate dalla Legge Obiettivo e dal D. lgs. 190/2002, disposizioni poi confluite nel Codice dei Contratti pubblici, l'Autorità ha ritenuto particolarmente utile avviare una costate attività di monitoraggio che consenta di verificare nel tempo lo stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche e degli interventi in esso previsti, anche in relazione ai nuovi interventi deliberati dal CIPE.

Dopo quasi nove anni dall'entrata in vigore della Legge Obiettivo alcune opere sono state concluse, altre sono in fase di esecuzione ed altre

ancora sono attualmente in fase di progettazione. Al riguardo occorre precisare che numerose opere rientranti nella Legge Obiettivo (come ad esempio la Variante di Valico, il Grande Raccordo Anulare di Roma, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e l'autostrada Catania-Siracusa), in fase di esecuzione o già concluse, godevano di precedenti finanziamenti ed avevano attuato le procedure di valutazione di impatto ambientale senza ricorrere alle semplificazioni previste dalla legge in questione. Si tratta di opere previste nei piani pluriennali di viabilità di durata decennale, in coerenza con il Piano Generale dei Trasporti e logistica (PGT), il cui successivo inserimento nel programma della Legge Obiettivo ha consentito agli enti attuatori di utilizzare gli istituti di semplificazione del procedimento previsti dalla legge in questione per la loro realizzazione.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle opere, l'Osservatorio, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, ha raccolto le informazioni relative alle procedure di affidamento adottate (Tabella 8) ed allo stato di attuazione dei singoli interventi (Tabella 9).

Modalità di realizzazione delle infrastrutture strategiche e stato di attuazione delle opere

Le opere relative alle infrastrutture strategiche sono state affidate tramite appalto oppure tramite Partenariato Pubblico Privato (Concessione, Finanza di Progetto e Contraente Generale).

Dalla lettura della Tabella 8 emerge che il numero di infrastrutture strategiche la cui realizzazione è stata affidata col sistema della Finanza di Progetto (n. 37) corrisponde circa all'11% del numero totale di opere (n. 343) rientranti nella Legge Obiettivo e che l'importo a base di gara delle medesime 37 opere (42.526 milioni di euro) corrisponde a circa il 46% dell'importo a base di gara rilevato per la totalità delle opere (93.281 milioni di euro).

Per completezza di informazione, nella Tabella 8 sono stati riportati anche i dati ed i rapporti percentuali relativi agli interventi attivati mediante contraente generale (n. 26 opere per un totale di 35 miliardi di euro), con appalto integrato (n. 248 opere per un importo complessivo di 9.343 milioni di euro) e di sola esecuzione (n. 127 opere per un totale di 5.839 milioni di euro).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle opere attivate con le procedure di Partenariato Pubblico-Privato, la Tabella 9, contenente i dati maggiormente significativi dei relativi appalti, mostra che alla data del 30 aprile 2010 le opere in fase esecutiva risultano essere complessivamente 39 (di cui 37 attivate con finanza di progetto), suddivise come segue per stato di attuazione: 23 opere (di cui 22 con la procedura della finanza di progetto) in fase di gara, 8 opere (tutte attivate con finanza di progetto) con contratto stipulato, 4 opere (tutte attivate con finanza di progetto) con lavori in corso.

Tabella 8 - Opere realizzate mediante Partenariato Pubblico Privato

OPERE RILEVATE AL 30 aprile 2010	Numero	Percentuale rispetto al numero totale	Importo (milioni di euro)	Percentuale rispetto all'importo totale
Totale opere realizzate con forme di Partenariato Pubblico Privato	**39**	**11,34%**	**42.636**	**45,71%**
a) Opere con Finanza di Progetto in fase di selezione di proposte	13	3,78%	18.980	20,35%
b) Opere con Finanza di Progetto in	24	6,99%	23.546	25,24%
b1) su proposta di privati	10	2,91%	12.404	13,30%
b2) su proposta di SA	14	4,08%	11.142	11,94%
c) Altre gare PPP	2	0,57%	110	0,12%
Contraente Generale	**26**	**7,56%**	**35.000**	**37,52%**
Appalto Integrato	**148**	**43,02%**	**9.343**	**10,01%**
Sola Esecuzione	**127**	**36,92%**	**5.839**	**6,26%**
Altro	**4**	**1,16%**	**463**	**0,50%**
Totale	**344**	**100,00%**	**93.281**	**100,00%**

Vi è infine da aggiungere che un intervento realizzato con l'istituto della finanza di progetto, appaltato dalla Metrocampania Nordest Srl per un importo di 340.82 milioni di euro e relativo ai lavori di collegamento della linea Alifana-Linea 1 della metropolitana di Napoli, tratta Aversa Centro-Piscinola, è stato già ultimato e pertanto non risulta tra i dati riportati poiché essi si riferiscono alle opere attivate ed in corso di esecuzione.

Tabella 9 - stato di attuazione degli interventi

Procedura*	Oggetto	Stazione appaltante	Regione lavori	Anno gara/esito	Costo al 30 Aprile 2010 Mln	Stato di attuazione
F.p. PRIV	Itinerario Orte-Venezia	Anas Spa	Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria Lazio	Prima fase	9.448,70	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. SA	Mo.S.E.	MIT – Magistrato delle Acque di Venezia – Cons. Venezia Nuova	Veneto	N.D	4.271,63	Lavori in corso
F.p. PRIV	Nuova linea D Metropolitana di Roma	Roma Metropolitane Srl	Lazio	Prima fase 2006 seconda fase 2009	3.415,00	Opera in gara
F.p. PRIV	Nuovo sistema delle tangenziali venete nel tratto Verona, Vicenza, Padova	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2007	2.230,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Pedemontana Veneta	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004 seconda fase 2006 agg. 2009	2.391,00	Opera con contratto
F.p. SA	Sistema Intermodale Integrato Pontino Roma – Latina e Cisterna - Valmontone.	Autostrade del Lazio Spa	Lazio	2010 (gara prevista)	2.230,03	PP
F.p. PRIV	Bre.Be.Mi.	ANAS Spa	Lombardia	Seconda fase 2002 agg. 2003	1.611,30	Lavori in corso
F.p. PRIV	Tangenziale Est Esterna di Milano	Concessioni Autostradali Lombarde Spa	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2008 agg. 2009	1.578,94	Opera con contratto
F.p. SA	Asti-Cuneo	ANAS Spa	Piemonte	2003	1.457,51	Lavori in corso
F.p. SA	Completamento della linea 1 della metropolitana di Napoli: tratta Dante - Garibaldi - Centro direzionale	Comune di Napoli	Campania	N.D	1.375,72	Lavori in corso
F.p. PRIV	Tronco A - da Pian di Vedoia a Pieve di Cadore-Caralte	ANAS Spa/Regione Veneto/Regione Friuli Venezia Giulia	Veneto, Friuli Venezia Giulia	Prima fase 2008	1.200,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Autostrada Regionale a pedaggio Medio Padana Veneta Nogara (VR)-Mare Adriatico (AMPV).	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004	1.200,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo di San Vittore sull'autostrada A1 e la città di Campobasso	ANAS Spa	Molise	Prima fase 2007	1.137,70	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. SA	Linea 1: tratta Centro Direzionale-Capodichino	Comune di Napoli	Campania	N.D	1.031,05	Opera con contratto
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo della S.S. 514 di Chiaramonte con la S.S. 115 e lo svincolo della S.S. 194 Ragusana con la S.S. 114	ANAS Spa	Sicilia	Prima fase 2007 seconda fase 2009	815,38	Opera in gara
F.p. SA	M4 - 1° lotto - tratta funzionale da Lorenteggio a Sforza Policlinico	Comune di Milano	Lombardia	2006	788,70	Opera in gara
F.p. SA	M4 - 2° lotto - tratta funzionale da Sforza Policlinico-Linate	Comune di Milano	Lombardia	2006	910,04	Opera in gara (opera che sarà realizzata dall'aggiudicatario del 1° lotto)
F.p. PRIV	Pedemontana Piemontese A4 – Santhià – Biella – Gattinara – A26 Romagnano – Ghemme	Concessioni Autostradali Piemontesi Spa	Piemonte	Gara unica 2009	781,72	Opera in gara
F.p. SA	Linea 6: tratta Mostra – Municipio	Comune di Napoli	Campania	N.D	693,78	Lavori in corso
F.p. PRIV	Grande raccordo anulare di Padova	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2006	732,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Metropolitana Palermo – Trata Oreto-Notarbartolo	Comune di Palermo	Sicilia	Prima fase	623,45	Opera in gara (selezione promotore in corso)
F.p. PRIV	Metropolitana di Modena	Comune di Modena	Emilia-Romagna	Prima fase 2003	584,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo di Caianello della S.S. 372 Telesina sulla A1 e lo svincolo di Benevento sulla S.S. 88	ANAS Spa	Campania	Prima fase 2007	616,40	Op. in gara (Promot. Individuato)

Tabella 9 - stato di attuazione degli interventi (Continuazione)

Procedura*	Oggetto	Stazione appaltante	Regione lavori	Anno gara/esito	Costo al 30 Aprile 2010 Mln	Stato di attuazione
F.p. PRIV	M5 tratta Garibaldi-Bignami	Comune di Milano	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2005 agg	557,83	Lavori in corso
F.p. PRIV	M5 tratta Garibaldi-San Siro	Comune di Milano	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2005	781,85	Opera con contratto (opera che sarà realizzata dall'aggiudicatario della tratta Garibaldi-Bignami)
F.p. SA	Collegamento linea Alifana - Linea 1 della metropolitana di Napoli: tratta Aversa Centro-Piscinola	Metrocampania Nordest Srl (ex Ferrovia Alifana e Benevento-Napoli Srl)	Campania	N.D	340,82	Opera ultimata
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra il Porto di Ancona e la grande viabilità	ANAS Spa	Marche	Prima fase 2007	479,80	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Metropolitana sub-lagunare Tessera-Murano-Arsenale.	Comune di Venezia	Veneto	Prima fase 2002	343,16	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento autostradale tra la A1, l'aeroporto di Grazzanise e la direttrice Domitiana	ANAS Spa	Campania	Gara unica 2009	315,00	Opera in gara
F.p. PRIV	Variante alla SS 16 dall'intersezione con la tangenziale di Bari (prog.va Km 805 circa) a Mola di Bari (prog.va Km 822 circa)	ANAS Spa	Puglia	Master Plan Anas (31-03-2010)	243,00	Master Plan Anas (31-03-2010)
F.p. PRIV	Piastra portuale di Taranto	Autorità Portuale di Taranto	Puglia	2004	156,15	Opera con contratto*
F.p. SA	Metrocampania Nordest – Linea C5 Adeguamento Delle Stazioni E Degli Impianti Tecnologici Della Linea Piscinola – Aversa	Metrocampania Nordest Srl (ex Ferrovia Alifana e Benevento-Napoli Srl)	Campania	N.D	154,95	Lavori in corso
F.p. PRIV	Terminal ferroviario di Isola della Scala	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004	141,53	Opera in gara (selezione promotore in corso)
F.p. SA	Area leader Falconara Marittima - Chiaravalle - Realizzazione di un polo fieristico direzionale	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Marche	2009	135,09	Opera in gara
F.p. SA	Ferrovia Circumvesuviana, linea Torre Annunziata-Pompei e interramento stazione di Pompei e completamento raddoppio binario	Circumvesuviana S.r.l	Campania	2006	127,99	Opera con contratto
F.p. SA	Bretella Di Monte S.Angelo - Collegamento Su Ferro Tra Le Linee Circumflegrea E Cumana A Servizio Della Citta' Universitaria Di Monte Sant'angelo - 3° Lotto – 1° Stralcio Tratta Parco San Paolo – Via Terracina	Sepsa Spa	Campania	N.D	121,17	Opera con contratto
F.p. SA	Ferrovia Circumflegrea Tratta Soccavo – Traiano – Pianura Risanamento statico della vecchia Galleria Camaldoli - Adeguamento Impiantistico ed opere complementari	Sepsa Spa	Campania	2008	26,40	Opera con contratto
F.p. PRIV	ABR - Realizzazione di vasche di accumulo ed impianti irrigui nella Piana del Fucino	Regione Abruzzo	Abruzzo	2004	99,50	Opera in gara
F.p. SA	Area Leader di Fabriano - Realizzazione di una piastra logistica	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Marche	2009	34,15	Opera in gara
F.p. SA	Area leader di Valfabbrica - Realizzazione di un complesso dedicato alle attività produttive e commerciali per le aziende del settore tessile e comprensiva di un centro servizi alle imprese	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Umbria	2009	14,31	Opera in gara
CONC	Area Leader di Gualdo Tadino - Gestione di aree di sosta e annesse infrastrutture, con progettazione e realizzazione di fabbricati funzionali allo svolgimento delle attività programmate	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Umbria	2009	10,00	Opera in gara

* Procedura: Finanza di progetto su proposta di privati (F.p. PRIV), della stazione appaltante (F.p. SA), concessione (CONC)

1.6.2 Gli investimenti autostradali

Le recenti disposizioni normative riguardanti le infrastrutture autostradali richiedono di approfondire alcuni aspetti al fine di individuare gli scenari futuri del settore.

I punti che l'Autorità ha approfondito riguardano lo stato dei procedimenti attinenti la stipula della Concessione Unica e gli investimenti previsti in dette convenzioni inerenti lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture autostradali.

La normativa sulle concessioni ha richiesto negli ultimi anni degli aggiustamenti: i testi delle convenzioni erano carenti e per il concedente le previsioni in merito alla vigilanza erano inadeguate. Il ritardo nella attuazione dei piani economici-finanziari delle concessioni era evidente anche se in alcuni casi giustificato.

Il D.L. 29 novembre 2008, n. 185 recante "Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, il lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" ha modificato l'art. 8-*duodecies*, comma 2, del D.L. 8 aprile 2008 n. 59 convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101, con l'inserimento della possibilità per i concessionari di concordare con ANAS un sistema semplificato di adeguamento dei pedaggi, basato su una percentuale dell'inflazione reale fissata per tutta la durata della convenzione, oltre che su componenti che assicurino la remunerazione degli investimenti.

Gli investimenti autostradali

Il legislatore ha attuato quanto auspicato dalla Commissione Europea nel concludere la procedura di infrazione contro l'Italia, circa la parità di trattamento dei concessionari autostradali. Tuttavia, la modifica apportata al testo del comma 2 dell'art. 8-*duodecies* del D.L. 8 aprile 2008, n. 59 non chiariva se la possibilità di concordare un sistema semplificato dell'adeguamento tariffario fosse consentito a tutte le Società oppure soltanto a quelle che, pur avendo stipulato la convenzione unica, non avevano previsto un sistema analogo a quello introdotto per la Società Autostrade. Il richiamo all'art. 21 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, nel nuovo comma 2 dell'art. 8-duodecies, sembrava infatti escludere la seconda

possibilità poiché la legge n. 47/2004 richiama espressamente gli investimenti di Società Autostrade. L'Autorità aveva pertanto auspicato un chiarimento a riguardo.

Prog	Concessionaria	Data convenzione	Importo investimenti
1	Ativa	07/11/2007	138,25
2	Autostrade per l'Italia	12/10/2007	17.000,00
3	Autovie Venete	07/11/2007	1.758,00
4	Brennero	27/12/2005	860,00
5	Brescia – Padova	09/ 07/2007	2.678,00
6	Consorzi siciliani	13/07/2001	-
7	Centropadane	07/11/2007	533,600
8	Cisa	09/ 07/ 2007	2.029,370
9	Fiori	02/ 09/2009	129,050
10	Strada dei Parchi	18/11/2009	449,270
11	RAV	29/12/2009	28,930
12	SALT	02/09/2009	398,105
13	SAM	02/09/2009	182,930
14	SAT	11/03/2009	3.556,600
15	SATAP (Tronco A21)	10/10/2007	143,300
16	SATAP (Tronco A4)	10/10/2007	1.038,000
17	SAV	02/ 09/ 2009	51,700
18	Serravalle	07 /11/ 2007	711,350
19	SITAF	21/12/2050	588,790
20	Soc.Italiana Traforo del Monte Bianco	-	-
21	Soc.Italiana Traforo del G.S. Bernardo	-	-
22	Tang. Napoli	02 /09/2009	92,470
23	Torino –Savona	18/11/2009	230,576
24	Venezia – Padova	05/05/2007	-
25	Asti – Cuneo	01/08/2007	988,400
26	CAV	30/01/2009	-
A	**TOTALE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI ANAS (Meuro)**		**33.586,69**

1	Brebemi (ConcessioneCAL S.p.A.)		1.611,300
2	TEM (ConcessioneCAL S.p.A.)		1.458,400
3	Pedemontana lombarda (ConcessioneCAL S.p.A.)		4.046,385
B	**TOTALE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI SOCIETA' MISTE**		**7.116,09**
C	**TOTALE CONCESSIONARIE ANAS E SOC. MISTE (Meuro)**		**40.702,78**

Il legislatore ha recepito quanto rappresentato dall'Autorità con D.L. 185/2008, art. 3 comma 5, convertito dalla L 2/2009, lasciato inalterato

nelle modifiche successive apportate dalla L.191/2009, art. 2 comma 202, uniformando le modalità di approvazione delle convenzioni autostradali stipulate nel 2009 con quelle stipulate nel corso del 2008 ed approvate con legge 6 giugno 2008, n. 101.

La tabella sopra riportata evidenzia la data di sottoscrizione della convenzione unica e gli investimenti previsti per ciascuna concessione.

Per quanto riguarda gli investimenti previsti dai piani economico-finanziari, dalle tabelle sopra riportate si evince che questi ammontano a circa 41 miliardi di euro. Considerato che i piani vengono predisposti ed aggiornati con cadenza quinquennale, gli investimenti per ciascun anno saranno in media di circa 8 miliardi di euro.

In relazione alle modifiche apportate di recente alle modalità di aggiornamento delle tariffe autostradali è indispensabile verificare l'attuazione degli investimenti concordati con il concedente al fine di tutelare gli utenti.

Come è stato più volte rilevato dall'Autorità, si impone una riflessione sul tema della regolazione del settore delle concessioni autostradali e dei trasporti in genere ed in particolare sulla necessità di costruire un presidio stabile e istituzionalmente responsabile della regolazione economica del settore. Per questo – come altri settori insegnano da tempo - è essenziale stabilire che le regole siano basate su precisi obblighi, in capo ai concessionari, di metodologie standard di separazione contabile e di contabilità regolatoria in modo che il regolatore possa agevolmente verificare il puntuale e corretto rispetto di tutti obblighi per tutto il periodo di concessione partendo da dati oggettivi ed omogenei per tutte le concessioni del settore.

1.7 Opere e lavori particolarmente rilevanti in relazione alla tipologia delle stazioni appaltanti

La legge delega riguardante l'attuazione del federalismo fiscale richiede l'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard per la valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La novità legislativa della riforma risiede nella valutazione dei fabbisogni passando dai costi

storici ai costi standard. La misura del costo standard in molti settori di particolare rilievo comporta necessariamente l'individuazione dei singoli costi standard dei servizi, delle forniture e dei lavori pubblici la cui aggregazione, in relazione alla domanda pubblica, ne determina la misura.

L'adozione della spesa standard in sostituzione della spesa storica richiede l'acquisizione di informazioni sulla quantità e sulla qualità della domanda di contratti pubblici nonché sulla valutazione da parte degli utenti.

La determinazione dei singoli costi standard di servizi e forniture è demandata dal Codice dei Contratti all'Osservatorio sulla base dei dati forniti all'ISTAT che ha il compito di rilevare ed elaborare i prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisti dalle Amministrazioni Aggiudicatrici. Il Codice dei Contratti stabilisce inoltre che al Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con il Ministro della Funzione Pubblica spetta il compito di assicurare lo svolgimento delle attività dell'ISTAT definendo modalità, tempi e responsabilità. Per quanto riguarda i costi standard per tipologia di opera, il Codice assegna il compito della loro determinazione unicamente all'Osservatorio.

I lavori di manutenzione nelle strade e negli edifici nel periodo 2003-2007

Nell'ottica di cui sopra, potrebbe risultare particolarmente utile l'analisi della spesa per manutenzione del patrimonio edilizio pubblico e delle strade provinciali sostenute nelle regioni italiane nel periodo 2003-2007.

Nella tabella 10 sono riportate le manutenzioni del patrimonio edilizio effettuate dalle amministrazioni ricadenti in ciascuna regione.

Nella Tabella 11 sono invece riportati i lavori di manutenzione della rete stradale delle province di ciascuna regione.

Come sopra specificato, le informazioni relative alla spesa storica non può essere utilizzata *tout court* per la determinazione del costo standard. Sebbene i dati delle tabelle diano informazioni sulla quantità, gli stessi non forniscono però indicazioni sulla qualità della domanda di contratti pubblici nonché sulla valutazione da parte degli utenti.

Tabella 10 - Manutenzioni OG1 - Anni 2003 - 2007															
Regione	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006			Anno 2007		
	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio
PIEMONTE	232	125.700.723	541.813	192	116.032.436	604.336	178	131.683.161	739.793	206	114.274.058	554.728	136	77.030.559	566.401
VALLE D'AOSTA	28	14.284.132	510.148	21	13.013.154	619.674	23	15.482.432	673.149	30	18.706.595	623.553	24	12.256.255	510.677
LOMBARDIA	434	212.811.596	490.349	331	144.428.187	436.339	405	222.497.929	549.378	391	214.203.004	547.834	358	192.031.429	536.401
TRENTO	64	25.881.554	404.399	65	31.491.342	484.482	68	32.579.628	479.112	73	32.023.404	438.677	46	42.701.875	928.302
BOLZANO	19	19.349.394	1.018.389	17	28.247.367	1.661.610	21	82.588.836	3.932.802	15	27.310.698	1.820.713	22	46.206.244	2.100.284
VENETO	126	50.789.817	403.094	257	142.274.975	553.599	229	154.548.428	674.884	210	108.370.175	516.048	206	106.810.368	518.497
FRIULI	103	50.005.613	485.491	94	40.879.713	434.891	82	50.436.118	615.075	55	21.502.884	390.962	51	22.859.562	448.227
LIGURIA	108	42.782.951	396.138	81	36.806.849	454.406	87	54.003.440	620.729	57	25.360.410	444.919	43	20.759.631	482.782
EMILIA	237	136.996.662	578.045	261	128.712.127	493.150	249	111.162.442	446.436	265	160.041.206	603.929	189	112.416.433	594.796
TOSCANA	184	86.606.562	470.688	202	77.686.998	384.589	209	112.234.539	537.007	165	72.172.224	437.407	133	56.990.366	428.499
UMBRIA	86	40.116.529	466.471	67	22.206.931	331.447	65	28.744.096	442.217	86	32.296.445	375.540	34	10.655.974	313.411
MARCHE	73	25.635.412	351.170	45	17.343.114	385.403	74	47.765.316	645.477	104	35.076.970	337.279	70	18.722.788	267.468
LAZIO	231	118.152.537	511.483	353	188.128.955	532.943	289	172.311.805	596.235	287	102.977.580	358.807	206	79.631.353	386.560
ABRUZZO	82	25.940.591	316.349	80	26.357.143	329.464	87	28.563.906	328.321	87	36.462.129	419.105	75	23.856.351	318.085
MOLISE	30	45.621.566	1.520.719	23	15.751.807	684.861	54	23.372.439	432.823	33	15.676.491	475.045	34	12.077.605	355.224
CAMPANIA	179	78.130.867	436.485	142	63.456.211	446.875	205	113.165.756	552.028	174	132.160.346	759.542	129	73.378.528	568.826
PUGLIA	141	80.018.066	567.504	98	68.648.381	700.494	131	62.978.235	480.750	106	41.364.176	390.228	78	43.293.227	555.041
BASILICATA	83	48.843.835	588.480	44	17.874.485	406.238	48	27.620.276	575.422	23	13.518.324	587.753	30	32.474.877	1.082.496
CALABRIA	166	69.324.863	417.620	126	54.640.503	433.655	113	62.635.939	554.300	70	32.248.330	460.690	77	36.020.223	467.795
SICILIA	236	112.268.531	475.714	299	295.783.920	989.244	216	117.824.059	545.482	139	91.131.790	655.624	180	88.194.977	489.972
SARDEGNA	97	60.499.010	623.701	120	57.647.480	480.396	113	45.777.140	405.107	93	46.828.258	503.530	78	30.902.403	396.185

Tabella 11 - Manutenzioni Strade - Anni 2003 - 2007

Regione	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006			Anno 2007		
	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio
PIEMONTE	383	256.360.316	669.348	325	257.849.102	793.382	345	256.202.686	742.616	227	176.117.446	775.848	141	92.201.132	653.909
VALLE D'AOSTA	26	21.989.314	845.743	25	20.966.375	838.655	42	38.201.140	909.551	23	21.086.739	916.815	21	21.484.631	1.023.078
LOMBARDIA	640	428.234.222	669.116	553	367.676.211	664.876	719	571.012.449	794.176	474	389.814.613	822.394	473	383.865.913	811.556
TRENTO	88	64.351.859	731.271	80	99.168.322	1.239.604	84	65.473.376	779.445	78	58.445.755	749.305	42	58.209.630	1.385.944
BOLZANO	2	839.678	419.839	3	3.221.645	1.073.882	6	8.494.680	1.415.780	3	1.161.021	387.007	2	1.918.236	959.118
VENETO	139	133.243.172	958.584	242	140.788.736	581.772	234	124.924.870	533.867	235	141.783.870	603.336	215	150.432.166	699.684
FRIULI	137	77.828.752	568.093	137	68.050.734	496.721	139	97.167.201	699.045	121	62.327.171	515.101	124	86.448.523	697.166
LIGURIA	116	68.558.858	591.025	128	70.096.736	547.631	106	60.149.882	567.452	51	23.409.626	459.012	51	22.377.177	438.768
EMILIA	289	190.403.526	658.836	281	178.367.417	634.759	298	197.883.321	664.038	229	171.187.347	747.543	168	117.431.324	698.996
TOSCANA	265	143.779.498	542.564	212	97.643.963	460.585	232	118.119.191	509.134	184	83.637.274	454.550	178	86.784.829	487.555
UMBRIA	70	33.890.381	484.148	56	21.729.987	388.035	57	33.074.175	580.249	76	37.154.858	488.880	19	10.342.416	544.338
MARCHE	109	71.507.204	656.029	109	49.195.914	451.339	113	82.435.857	729.521	96	44.956.153	468.293	81	35.084.498	433.142
LAZIO	432	272.322.766	630.377	439	240.330.295	547.449	459	280.619.607	611.372	397	238.362.032	600.408	363	199.339.800	549.145
ABRUZZO	114	48.076.707	421.725	94	46.344.851	493.030	93	30.668.394	329.768	91	35.059.948	385.274	70	47.361.571	676.594
MOLISE	20	5.494.613	274.731	21	11.327.878	539.423	35	19.881.790	568.051	24	11.695.644	487.318	38	14.629.835	384.996
CAMPANIA	240	132.711.862	552.966	165	107.343.795	650.568	124	103.237.515	832.561	165	98.585.311	597.487	129	99.807.687	773.703
PUGLIA	128	62.583.091	488.930	149	71.893.038	482.504	183	81.511.303	445.417	175	123.098.908	703.422	136	73.646.163	541.516
BASILICATA	38	20.507.701	539.676	41	23.581.677	575.163	20	11.316.128	565.806	14	5.868.778	419.198	34	32.492.878	955.673
CALABRIA	99	44.822.669	452.754	96	37.572.804	391.383	100	53.057.472	530.575	122	53.592.578	439.283	95	47.216.957	497.021
SICILIA	278	185.786.578	668.297	250	162.950.650	651.803	276	215.409.132	780.468	231	194.868.688	843.587	280	301.221.438	1.075.791
SARDEGNA	173	77.797.073	449.694	177	88.212.313	498.375	182	82.145.894	451.351	130	64.925.906	499.430	110	44.975.213	408.866

CAPITOLO II

IL SISTEMA DEGLI OSSERVATORI ED I SERVIZI RESI AL MERCATO

2.1 Il sistema degli osservatori: funzionamento e criticità in relazione alla trasparenza del mercato

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una significativa evoluzione della situazione normativa ed istituzionale in materia di contratti pubblici, che rappresentano uno degli strumenti per l'attuazione degli investimenti e dei lavori pubblici, a partire dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, avviata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sino all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici che ha infine delineato il riparto di competenze tra Stato e Regioni della potestà legislativa nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nell'arco dell'ultimo periodo, notevole e consistente è stata inoltre l'opera chiarificatrice della Corte costituzionale che ha ratificato, con le sue pronunce del 23 novembre 2007 n. 401 e dell'8 febbraio 2010 n. 45, il riparto delineato dal Codice ed ha indicato nel valore della concorrenza – costituzionalmente tutelato, come criterio di riparto, dall'art.117 lett. e - il perno attorno al quale ruotano il sistema e le sue applicazioni.

Articolazione dell'Osservatorio

In questo contesto si pone l'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici che opera nell'ambito dell'Autorità e che si articola in una sezione centrale e in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome, così come stabilito dall'art. 7, comma 1 del Codice dei contratti pubblici.

Con riguardo alla rilevazione dei dati, che l'originario sistema individuato dal legislatore per una rappresentazione del mercato utile alla sua vigilanza corre attualmente il pericolo di una disarticolazione

che è difficoltoso armonizzare, nonostante il contributo dato dalla Conferenza Stato – Regioni.

Ed invero è noto che le stazioni appaltanti – il cui elevato numero è uno degli inconvenienti maggiori del nostro sistema ed una delle principali cause delle disfunzioni che lo affliggono - nella loro veste di uno dei soggetti protagonisti del mercato, sono il fulcro e rappresentano, di fatto, la sorgente prevalente di quelle informazioni che contribuiscono alla plausibile formazione di una visione di insieme, nonché di un corretto esercizio della vigilanza e del controllo.

Attualmente, risultano operare 13.321 stazioni appaltanti su scala nazionale. I soggetti deputati alla trasmissione dei dati per conto di queste stazioni appaltanti inviano all'Osservatorio dei contratti pubblici notizie di diversa articolazione per un numero di appalti che si aggira intorno alle 100 mila unità annue. Occorre, tuttavia, tenere conto del fenomeno dell'evasione nella trasmissione delle informazioni, fenomeno che purtroppo permane nonostante la netta diminuzione registrata grazie alle iniziative intraprese, sia a livello centrale che locale. A ciò vanno aggiunti il tasso costante di aggiornamento ed evoluzione della normativa che determina la nascita di nuove e moderne forme di affidamento degli appalti e delle fattispecie contrattuali che ne derivano, nonché il possibile aumento delle stazioni appaltanti: si pensi, a titolo esemplificativo, all'impatto delle novità, relativamente recenti, introdotte dalla norma in materia di opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruzione.

Gli appalti monitorati dagli osservatori

È con questo contesto dinamico e complesso che l'Autorità e le Regioni si devono confrontare quotidianamente. Compito, poi, tutt'altro che semplice, affidato all'Autorità, è quello della omogeneizzazione e della standardizzazione del processo di raccolta delle informazioni di comune interesse per gli ambiti nazionale e locale. In tal senso si registra, da un lato, la necessità dell'Autorità di disporre in tempo reale dei dati relativi agli appalti pubblici aggiudicati da stazioni appaltanti di interesse locale; d'altro canto è esigenza degli Osservatori regionali

quella di conoscere il settore economico rappresentato dagli appalti aggiudicati, attraverso l'analisi delle aggiudicazioni nelle varie fattispecie contrattuali. Va da sé, considerata la mole estremamente elevata di appalti pubblici che si registrano ogni anno, che lo strumento informatico rappresenta un elemento assolutamente imprescindibile.

In un contesto estremamente complesso e frammentario come quello descritto è quindi necessario avvalersi delle più moderne tecniche di cooperazione applicativa previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale e dalle relative norme attuative.

È proprio in questa direzione che si muove il Protocollo Generale di intesa tra l'Autorità e la Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, siglato all'inizio del 2008, che ha stabilito una pianificazione di massima delle attività propedeutiche al raggiungimento di questo indispensabile obiettivo.

Il Protocollo Generale di intesa tra l'Autorità e la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome

Va tenuto presente che lo sforzo in termini tecnici ed economici richiesto alle parti è notevole, soprattutto in considerazione della necessità di assicurare questa innovazione garantendo, al contempo, che i sistemi informatici siano costantemente allineati alle novità introdotte dalla norma.

Ad oggi, nove sezioni regionali dell'Osservatorio si avvalgono del sistema informatico reso disponibile dall'Autorità, con garanzia di disponibilità dei dati che le stazioni appaltanti ad esse afferenti trasmettono direttamente al sistema centrale. Le altre dodici sezioni regionali e provinciali si avvalgono, invece, di propri sistemi informatici per la raccolta delle informazioni sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Tale scelta organizzativa è solitamente giustificata dalla necessità di operare quelle personalizzazioni dei sistemi necessarie a recepire gli scostamenti più o meno significativi della normativa regionale rispetto a quella nazionale e dall'esigenza di mantenere un rapporto diretto con le stazioni appaltanti di interesse locale operanti sul territorio.

In questo ambito emerge un ruolo decisivo dell'Autorità di vigilanza nell'applicazione del federalismo fiscale con riferimento alla raccolta e all'elaborazione di dati in relazione a quanto stabilito dal Codice dei contratti in materia di determinazione dei costi standard.

2.2 La pubblicazione trimestrale dei dati

Nel corso del 2009 l'Autorità ha cominciato a pubblicare trimestralmente i dati raccolti dall'Osservatorio relativamente alle gare ed agli affidamenti attivati dalle stazioni appaltanti, al fine di rendere disponibili agli operatori economici che operano nei settori coinvolti negli appalti pubblici informazioni aggiornate e complete sulle procedure in corso.

La pubblicazione trimestrale consente, attraverso la divulgazione dei dati maggiormente rappresentativi dell'andamento nel tempo della domanda generata dai contratti di lavori, servizi e forniture, di rispondere al crescente interesse manifestato dal mercato e dai mezzi di comunicazione verso la materia degli appalti.

La pubblicazione trimestrale dei bandi di gara

Si tratta quindi di un servizio indispensabile non soltanto per un efficace monitoraggio dell'intero mercato di riferimento e per lo svolgimento di analisi economiche di settore utili pure per l'assolvimento della funzione di regolazione del mercato attribuita all'Autorità, bensì anche per rendere più trasparente la domanda degli appalti pubblici e garantire la piena concorrenza.

Le informazioni utilizzate sono quelle comunicate all'Autorità attraverso il Sistema Informativo Monitoraggio Gare - Simog, istituito dall'Autorità nel febbraio 2007 in attuazione dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Tale sistema registra per ciascuna gara le seguenti informazioni: stazione appaltante, oggetto della gara o dell'affidamento, importo a base d'asta, procedura di scelta del contraente, codifica CPV (Common Procurement Vocabulary), categoria prevalente (per gli appalti di lavori), data di pubblicazione del bando e settore di appartenenza dell'appalto (ordinario o speciale).

Le elaborazioni si riferiscono alle gare ed agli affidamenti articolati in uno o più lotti di importo superiore a 150.000 euro, attinenti ai Settori Ordinari ed ai Settori Speciali, distinte per tipologia di contratto (Lavori, Servizi e Forniture) ed espletate dal mese di maggio 2007.

Dalle elaborazioni vengono esclusi i dati relativi ai contratti aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi poiché per essi le stazioni appaltanti spesso indicano l'importo del finanziamento o del valore assicurato e non invece quello effettivo dell'appalto. I dati acquisiti sono preventivamente verificati per eliminare gli errori che potrebbero inficiare le statistiche e successivamente elaborati in base ai settori di appartenenza (ordinari e speciali) e alla tipologia contrattuale (lavori/servizi/forniture).

2.3 L'analisi della domanda e l'individuazione degli strumenti più efficaci per la risposta

2.3.1 Tipologie di servizi

Se si analizzano le interazioni tra Autorità e *stakeholders* (Stazioni Appaltanti, Operatori Economici, Organizzazioni di categoria e professionali, Società di Attestazione, Società di ingegneria, ecc.) sul piano della produzione ed erogazione di servizi, si ricavano importanti elementi di conoscenza, oltre che del mercato, anche delle dinamiche che hanno caratterizzato l'evoluzione organizzativa dell'Autorità nel corso del 2009.

In particolare, di fronte ad una richiesta crescente nel tempo, anche in presenza di risorse limitate, sono state adottate strategie e misure capaci, da una parte, di operare una *selezione della domanda*, secondo criteri di rilevanza sociale o di significatività fenomenologica delle problematiche sollevate, dall'altra di migliorare la capacità di risposta alle esigenze ed aspettative degli *stakeholders*.

L'interazione tra l'Autorità e gli *stakeholders*

L'Autorità eroga al mercato servizi riconducibili a due ampie categorie, in funzione del loro *input* di provenienza. Nella prima categoria rientrano i servizi che si basano sull'elaborazione e analisi di dati e informazioni trasmessi all'Autorità e nella seconda categoria quelli i cui risultati possono soddisfare interessi ampi e diffusi o bisogni di cui sono portatori diverse

categorie di *stakeholders* (*in primis* le Istituzioni, gli ordini professionali o le associazioni di categoria di rilevanza nazionale nonché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati).

Nella prima categoria rientrano, in particolare, i servizi finalizzati alla gestione di Elenchi di Operatori Economici, quali il *Casellario delle imprese* e il Casellario delle Società di Ingegneria attraverso i quali si rendono disponibili ad ogni utente che ne abbia interesse (in particolare ai RUP) e alle Società Organismi di Attestazione (SOA) i dati delle imprese qualificate e delle Società di Ingegneria e delle Società di Professionisti. A questa tipologia di servizi rientrano anche i risultati delle attività di elaborazione statistica e analisi dei dati relativi ad ogni fase dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti pubblici svolte periodicamente dall'Osservatorio.

Nella seconda categoria rientrano i servizi attivati da soggetti ben determinati (Operatore Economico, RUP, Associazione di categoria o professionale) per rappresentare un loro interesse immediato e concreto (esclusione da una gara, contestazione o richieste di parere riguardanti le procedure o i criteri adottati per l'affidamento di un contratto, ecc.) e quelli basati sulla conoscenza delle norme e del contesto in cui trovano applicazione. Appartengono, tipicamente, a questa categoria i pareri espressi dagli Uffici cui è deputato l'esercizio delle funzioni di vigilanza, ove ne sia sollecitato l'intervento attraverso un esposto o una segnalazione di un portatore di interesse, i pareri espressi dall'Ufficio del Precontenzioso, i pareri dell'Ufficio Affari Giuridici riguardanti questioni di diritto che presentano carattere di novità o valenza generale e l'attività di supporto, orientamento e informazione realizzata attraverso il *contact center* e l'Ufficio delle Relazioni con il Pubblico dell'Autorità.

Le tipologie di servizi erogati

Mentre l'evoluzione ed il miglioramento della prima categoria di servizi dipende strettamente dallo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e dai sistemi di dialogo con l'utente, l'efficacia dei servizi riferibili alla seconda tipologia di servizi dipende da fattori prevalentemente gestionali e organizzativi.

2.3.2 I servizi di diretta relazione con l'utente

L'interlocuzione diretta tra l'Autorità ed i portatori di interesse è sostanzialmente costante nel tempo: gli esposti e le segnalazioni trasmesse alla Direzione Generale Vigilanza Lavori sono stati, ad esempio, 1300 circa nel 2008 e 1120 circa nel 2009. La limitatezza delle risorse unita all'esigenza di finalizzare parte dell'attività ispettiva ad indagini e analisi in specifici settori o in ambiti di maggiore rilevanza sociale (secondo logiche "proattive" di esercizio di tali funzioni, non legate, cioè, tanto ad una sollecitazione di un portatore di interesse, quanto ad un'autonoma attività di pianificazione), richiedono l'adozione di misure atte ad operare una *selezione della domanda*, in assenza delle quali lo stesso esercizio delle funzioni di vigilanza affidate all'Autorità risulterebbe, se non vanificato, almeno depotenziato, quanto alla sua efficacia. In quest'ottica vanno interpretate le iniziative assunte dall'Autorità per regolamentare l'interazione tra sistema cliente e, nel caso in esempio, Uffici delle Vigilanze: da una parte, con la previsione e formalizzazione dei casi in cui si deve procedere all'archiviazione delle istanze (per infondatezza delle stesse, carenza di motivazione o difetto di competenza dell'Autorità) e, dall'altra, attraverso una standardizzazione delle procedure di ricorso che, facendo gravare *ab initio* sull'istante l'onere di una completa produzione degli atti e delle informazioni che devono essere esaminati nell'ambito di un procedimento istruttorio, abbrevia i "tempi di attraversamento" dell'esame di merito e del procedimento stesso. Analoghe strategie hanno interessato, più in generale, tutti i servizi caratterizzati da un'interazione diretta con l'utente, ponendo in evidenza una significativa capacità di adattamento dell'Autorità alle esigenze espresse dal sistema cliente, di lettura e interpretazione delle stesse e di traduzione di tali bisogni in requisiti dei servizi. Questo processo ha richiesto, sul piano teorico, un riesame di alcuni dei procedimenti attraverso i quali l'Autorità esercita le proprie funzioni, un'analisi della loro natura e finalità che ha portato a valorizzare la specificità di alcuni strumenti, le competenze richieste per la realizzazione di determinati servizi e a identificare i confini e le interazioni

I servizi di diretta relazione con gli utenti

tra di essi, come mostra la tendenza alla procedimentalizzazione delle modalità di ricorso all'Autorità.

Fattore di facilitazione di queste dinamiche, oltre a una generale spinta allo sviluppo dei servizi al mercato, attraverso, ad esempio, la costruzione di una piattaforma digitale dei servizi o l'evoluzione dell'attività di regolazione, sempre più improntata all'elaborazione di strumenti e ausili (Linee Guida applicative) per gli operatori.

A titolo di esempio può essere richiamata l'esperienza di gestione dei servizi di *Contact Center* (circa 90.000 contatti nel 2009), che non solo ha consentito di liberare risorse interne da una domanda di assistenza che raggiungeva in modo casuale gli Uffici, ma è stata fattore di razionalizzazione e sviluppo dei servizi che l'Autorità eroga al mercato. Il servizio è articolato in due livelli: un *front-end* destinato a rispondere a domande di non elevata complessità sulle modalità di funzionamento e utilizzo del sistema di trasmissione dei dati all'Osservatorio o a richieste di informazioni di carattere giuridico-normativo su cui l'Autorità ha già codificato risposte standard (FAQ) e un *back office* cui vengono "scalate" le segnalazioni di problemi che richiedono maggiori approfondimenti o l'impiego di competenze specialistiche. La gestione di queste due articolazioni del servizio, oltre ad aver richiesto uno sforzo interno di codifica delle conoscenze e informazioni da rendere disponibili agli operatori (attraverso sistemi di *knowledge management*), ha comportato una rimodulazione dei processi interni ed uno sviluppo dei servizi funzionale al grado di complessità dell'assistenza richiesta.

Il *Contact Center*

Si può affermare, oggi, che il trasferimento di *know how* reso possibile dall'attivazione di questi servizi ha condotto a una maggiore focalizzazione sulle esigenze manifestate e ad una valorizzazione della specificità degli strumenti che l'Autorità mette a disposizione degli *stakeholders*, assicurando il soddisfacimento di una fascia più ampia di interessi e fabbisogni.

2.3.3 Centralità dell'utente e sviluppo dei servizi

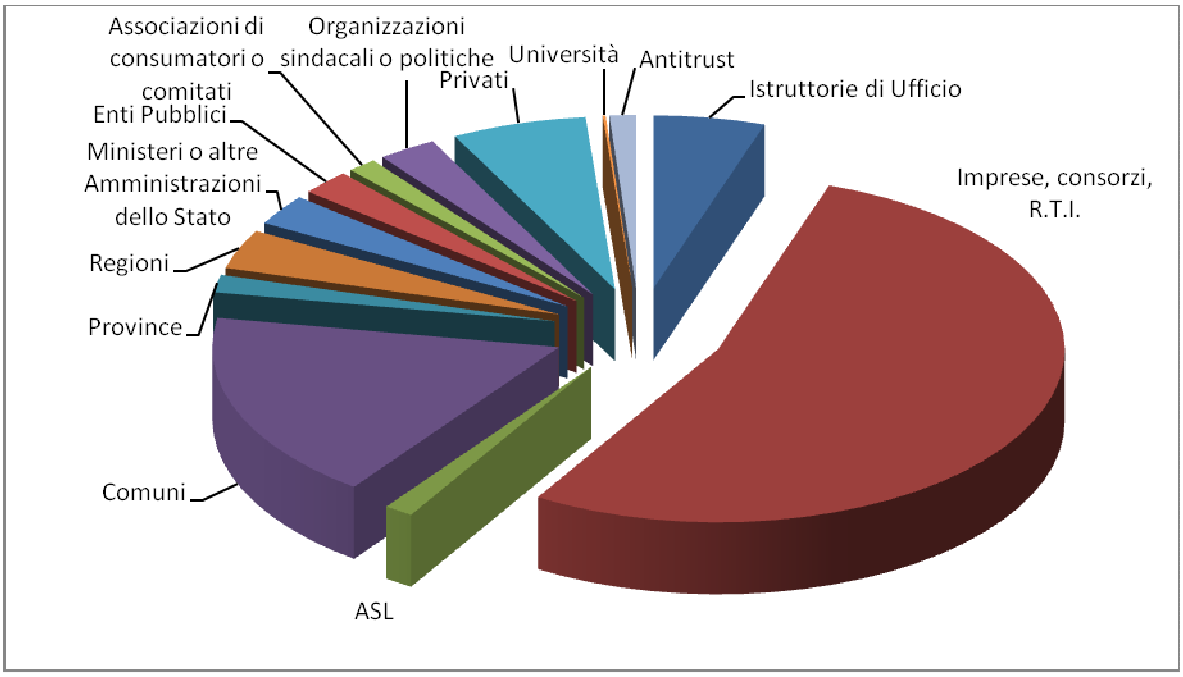
Tanto maggiore è la capacità di assegnare centralità all'utente, di identificarne e soddisfarne le esigenze ed aspettative, tanto più la varietà

degli elementi di conoscenza del mercato che da tale interazione si ricavano è in grado di influenzare, secondo meccanismi di "retroazione" (*feed back*) l'evoluzione organizzativa e accrescere l'efficacia delle prestazioni.

Soggetti che si rivolgono con maggiore frequenza all'Autorità

Se si analizzano, per esempio, i dati riguardanti l'attività di vigilanza sui contratti pubblici di servizi e forniture, svolta nel corso del 2009, si ricavano importanti informazioni sull'identità dei soggetti che con maggiore frequenza si rivolgono a detti Uffici, per denunziare presunte violazioni della normativa o per riceverne supporto (Figura 1).

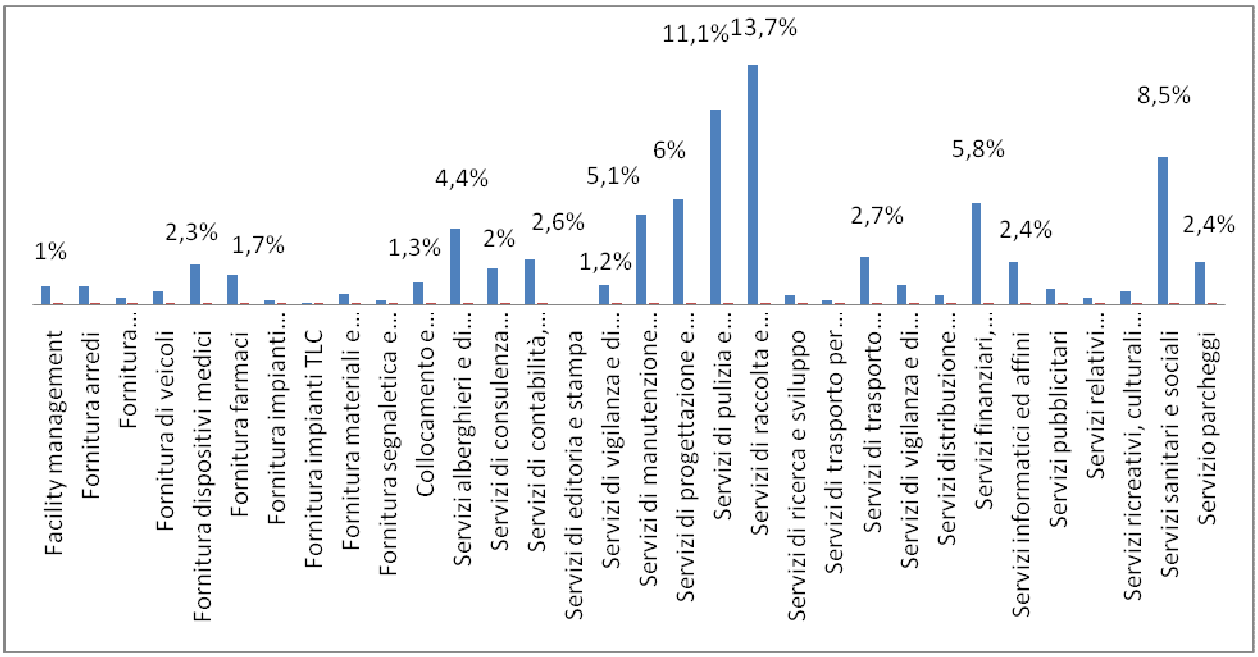
Figura 1: Soggetti che con maggiore frequenza che si rivolgono all'Autorità



Un'analisi di maggiore dettaglio di queste informazioni può determinare l'esigenza di una diversa distribuzione *quantitativa* delle risorse, ove si osservi, ad esempio, una predominanza di istanze presentate da Stazioni Appaltanti di piccole o tutt'al più medie dimensioni ovvero da operatori economici in relazione a procedure di affidamento promosse da queste ultime (come di fatto accade nel caso esaminato). Potrà, viceversa, determinarsi l'esigenza di una contestuale redistribuzione *qualitativa* delle risorse, ad esempio in quei casi, statisticamente rilevanti, in cui gli appalti siano promossi da Stazioni Appaltanti di grandi dimensioni, o presentino profili di elevata complessità gestionale e richiedano, per il loro esame,

l'impiego di risorse in possesso di competenze, esperienza e professionalità adeguati a tale complessità. Scelte simili possono determinarsi in relazione al settore merceologico e alla tipologia di appalto cui le segnalazioni e gli esposti si riferiscono con maggiore frequenza (Figura 2), a tal punto che l'organizzazione degli Uffici Istruttori, attualmente definita sulla base di specifici settori economici di indagine, può rivelarsi, alla luce di un'analisi dei dati riguardanti il medio e lungo periodo, inadeguata rispetto alle esigenze espresse dal sistema cliente, richiedendo una riconfigurazione e un adattamento organizzativo a queste ultime.

Figura 2: esposti su forniture e servizi distinti per settore merceologico



Analoghi esempi, di utilizzo dei dati ricavabili dall'interazione con il sistema cliente, possono essere fatti in relazione a tutti i servizi erogati e a differenti forme e modalità di impiego, più frequentemente finalizzati a identificare fenomeni e dinamiche sistemiche che sfuggono alla conoscenza degli operatori così come dell'opinione pubblica.

Sotto questo profilo, la distinzione proposta tra le due macro tipologie di servizi che l'Autorità rende al mercato viene superata dalla constatazione di un accresciuto e generale orientamento all'utente,

dall'affermarsi di una tendenza all'utilizzo dei dati sui servizi erogati per il miglioramento continuo degli stessi.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ REGOLATORIA IN AUSILIO DEL MERCATO

3.1 Gli ambiti di intervento richiesti dal mercato e le indicazioni fornite dall'Autorità

La progressiva evoluzione del ruolo dell'Autorità nel mercato dei contratti pubblici ha visto l'affiancarsi alla funzione di vigilanza propria dell'iniziale disegno della legge Merloni alla più recente e ben accetta funzione di "regolazione interpretativa". Questa ha pertanto reso l'Autorità l'interlocutore privilegiato di operatori e stazioni appaltanti, nell'intento di tradurre gli esiti dell'attività di vigilanza in indicazioni operative largamente condivise e fornire un sussidio ermeneutico autorevole e qualificato sulla complessa normativa di riferimento. Tale attività, che ha ormai assunto un rilievo autonomo, si concretizza nell'adozione di atti di determinazione e linee guida che, benché privi di immediata portata prescrittiva e vincolante, registrano un elevato tasso di adesione spontanea da parte degli operatori di settore, anche perché adottati a seguito di ampie consultazioni preventive sul merito dei provvedimenti. Le consultazioni preventive, unitamente alla costante attività di vigilanza, consentono all'Autorità di colmare l'asimmetria informativa sulle dinamiche di mercato, acquisendo elementi di immediata conoscenza sia sulle aspettative degli operatori sia sulle maggiori difficoltà interpretative dagli stessi riscontrate nella applicazione quotidiana del Codice. In tal senso, si è potuta riscontrare una forte istanza di semplificazione della normativa di riferimento e l'esigenza di elaborazione di strumenti applicativi condivisi sia per ciò che concerne la fase di predisposizione della documentazione di gara sia per quanto concerne la fase di gestione delle procedure selettive.

La "regolazione interpretativa"

Sotto il primo profilo, l'Autorità, anche con intenti deflattivi del dilagante contenzioso amministrativo sul punto - ha ritenuto opportuno approfondire le problematiche relative all'applicazione dell'articolo 38 del

Codice, mediante l'adozione di un atto a carattere generale sulle singole ipotesi di esclusione contemplate dall'articolo citato.

Sotto il secondo profilo, l'Autorità ha, con la determinazione n. 2 dell'11.3. 2010, affrontato alcuni nodi interpretativi riguardanti la disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel contratto di concessione di lavori pubblici. Nella medesima ottica, l'autorità ha inteso proseguire l'attività di interpretazione della normativa sugli strumenti di partenariato pubblico privato e, più in particolare, sulla finanza di progetto, iniziata con l'adozione della determinazione n. 1 del 14.1.2009, "*Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. terzo correttivo*". Sono state, quindi, prese in considerazione le nuove procedure di cui all'articolo 153 del Codice (determinazione n. 3 del 20.5.2009) e, sul fronte del procedimento di aggiudicazione, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (determinazione n. 4 del 20.5.2009), con l'obiettivo dichiarato di favorire il ricorso alla collaborazione pubblico privato, soprattutto alla luce dell'attuale fase di congiuntura economica negativa.

Le determinazioni e le linee guida

Il tema della valutazione delle offerte è stato altresì preso in esame dalla determinazione n. 6 dell'8.7.2009, nella quale l'Autorità ha propugnato una semplificazione procedimentale, allo scopo di ridurre la lunghezza dei tempi dell'aggiudicazione delle gare.

Sempre nell'intento di garantire un'applicazione omogenea della disciplina, l'Autorità, con la determinazione n. 7 del 16.7.2009, ha inoltre fornito indicazioni interpretative in merito alle problematiche applicative della nuova disciplina delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, introdotta nel Codice dal decreto legislativo n. 152/2008.

3.2 I requisiti di partecipazione ed il controllo sul possesso dei requisiti

L'Autorità, con la determinazione n. 1 del 12 gennaio 2010, ha fornito indicazioni interpretative in merito ai requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento degli appalti e di concessione di lavori pubblici di cui all'articolo 38 del Codice.

La tematica riveste un'importanza cruciale per una corretta gestione del processo di approvvigionamento da parte della pubblica amministrazione e per garantire la concreta attuazione dei principi di massima partecipazione, ragionevolezza, *par condicio*, logicità e proporzionalità nella selezione del "giusto" contraente. In tale ambito, emergono con chiarezza le difficoltà, imputabili alla necessità di individuare un corretto bilanciamento dei principi esposti con la tutela degli interessi di natura pubblicistica, sottesi alla stipula dei contratti di appalto. L'articolo 38 è frutto di questa esigenza e racchiude in sé elementi ispirati ad un rigido formalismo ed elementi che, al contrario, tendono alla considerazione del dato sostanzialistico della capacità della controparte contrattuale di adempiere diligentemente le obbligazioni assunte. Di fondamentale rilevanza, in questo scenario, è il ruolo della stazione appaltante, dotata di un apprezzabile margine di discrezionalità nella valutazione della ricorrenza di cause ostative alla partecipazione ad una determinata gara. Tale valutazione deve essere ancorata a regole normative e riferimenti interpretativi quanto più possibile sicuri e condivisi. Per questa ragione, in applicazione del principio di collaborazione e di ascolto delle istanze degli operatori, l'Autorità ha avviato sul tema una formale procedura di consultazione preventiva *online* ed un'audizione per garantire la partecipazione diretta e fattiva delle amministrazioni e delle categorie interessate. Nella determinazione n. 1/2010 - che sostituisce le precedenti determinazioni n. 16/23 del 2001 e n. 13 del 2003 - sono stati, pertanto, esaminati i profili problematici più rilevanti da un punto di vista applicativo dell'articolo 38 del Codice, al fine di orientare le stazioni appaltanti nei diversi aspetti emersi dalla prassi e dalla giurisprudenza.

Requisiti di partecipazione alle gare

L'intervento dell'Autorità ha riguardato sia l'inquadramento sistematico della normativa sia ciascuna delle ipotesi di esclusione dalle procedure di gara. L'Autorità ha quindi chiarito che l'articolo 38, proprio in ragione della *ratio* ad esso sottesa, è norma di applicazione generale a prescindere dall'importo, superiore o inferiore alle soglie comunitarie, dell'appalto.

I requisiti generali devono essere posseduti dall'operatore economico partecipante alla gara al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte (o della domanda di partecipazione nel caso di procedure ristrette) e devono perdurare per tutto lo svolgimento della procedura fino alla stipula del contratto. Gli stessi possono essere attestati mediante autocertificazione, spettando alle stazioni appaltanti verificare d'ufficio le relative informazioni. A questo proposito, l'Autorità ha ribadito la necessità di consultare il casellario informatico e di comunicare tempestivamente le esclusioni eventualmente disposte ai fini dell'annotazione. Il casellario informatico costituisce, infatti, uno strumento indispensabile per verificare la presenza di informazioni rilevanti a carico degli operatori economici, il cui corretto funzionamento non può prescindere da un'azione sinergica delle singole stazioni appaltanti e dell'Autorità, in applicazione del principio di leale collaborazione. In quest'ottica, l'Autorità intende proseguire l'attività di approfondimento delle potenzialità di sviluppo del casellario informatico, volto a conseguire una sostanziale semplificazione della fase di qualificazione e favorire, al contempo, una graduale transizione verso l'informatizzazione integrale della stessa, con i correlati benefici in termini di trasparenza e snellimento del procedimento.

Sotto il profilo delle indicazioni specifiche su ciascuna delle ipotesi di esclusione, l'analisi si è incentrata sui profili indicati dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici come maggiormente controversi nella prassi applicativa.

In tema di sussistenza di fallimento, liquidazione coatta, concordato preventivo (articolo 38, lettera a)), l'Autorità ha puntualizzato che la liquidazione volontaria, che non attesta uno stato di insolvenza, e l'amministrazione straordinaria di cui al d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, in ragione dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio volta alla conservazione dell'impresa, non costituiscono cause di esclusione dalle gare. In aderenza alla lettera della disposizione, invece, alle imprese sottoposte a concordato preventivo è preclusa la partecipazione alle gare. *De iure condendo*, si è rilevata l'opportunità di un nuovo apprezzamento

della problematica, anche alla luce della rivisitazione del concordato operata dal d.lgs. n. 5/2006, che è tesa a valorizzare l'obiettivo della riattivazione dell'attività imprenditoriale, al pari di quanto già avviene nel caso dell'amministrazione straordinaria.

Con riferimento alle misure di prevenzione (articolo 38, lettera b)), l'Autorità ha rilevato come, in un'ottica di tutela della pubblica amministrazione, il legislatore abbia attribuito rilievo alle (distinte) fattispecie dell'attività procedimentale che precede l'emanazione del provvedimento definitivo e dell'avvenuta irrogazione della misura di prevenzione. Ai fini della definizione dell'ambito di applicazione della causa di esclusione, pertanto, il procedimento è da ritenersi pendente quando sia avvenuta l'annotazione della richiesta di applicazione della misura presso le segreterie delle procure della Repubblica e presso la cancelleria dei tribunali. L'incapacità alla partecipazione alle gare è, quindi, prevista per la pendenza del procedimento, in quanto nel caso di avvenuta irrogazione della misura, si applica la causa ostativa alla conclusione di contratti di appalto prevista al menzionato articolo 10 della legge n.575/1965, espressamente richiamato nella disposizione in commento.

In merito alla lettera c), l'Autorità ha osservato che la preclusione alla partecipazione alle gare d'appalto derivante dalla pronuncia di particolari sentenze di condanna è da considerare alla stregua di una misura cautelare stabilita dal legislatore per evitare che la pubblica amministrazione contratti con soggetti la cui condotta illecita sia valutata incompatibile con la realizzazione di progetti d'interesse collettivo e con l'esborso di denaro pubblico. Deve trattarsi, in ogni caso, di sentenze definitive. Le fattispecie di reato rilevanti ai fini dell'esclusione non costuiscono un *numerus clausus*, essendo tutte quelle relative a fatti la cui natura e contenuto siano idonei ad incidere negativamente sul rapporto fiduciario con la stazione appaltante ed a creare allarme sociale rispetto ad interessi di natura pubblicistica. Atteso l'obbligo incombente sugli operatori economici di dichiarare qualsiasi condanna o violazione (con l'eccezione di quelle per le quali sia intervenuta la riabilitazione o l'estinzione del reato per effetto di specifica pronuncia giudiziale), si è ritenuto di suggerire alle stazioni appaltanti di

prescrivere espressamente nei disciplinari di gara l'elencazione di tutti i precedenti penali, anche se ipoteticamente non rilevanti per l'esclusione.

È opportuno anche rimarcare il delicato ruolo che le stazioni appaltanti hanno nella valutazione sia della gravità del reato sia dell'incidenza sulla moralità professionale, al pari di quanto avviene nell'apprezzamento delle violazioni in materia di sicurezza ed obblighi derivanti da rapporti di lavoro (articolo 38, comma 1, lett. e). In ragione del margine di discrezionalità proprio di tali valutazioni, un'eventuale esclusione deve essere attentamente ponderata in relazione alla singola, concreta, fattispecie di reato o violazione, nonché sorretta da una congrua motivazione.

Ai fini della configurazione delle ipotesi di negligenza ed errori gravi nell'attività professionale (articolo 38, lettera f), l'Autorità ha osservato come non sia sufficiente che le prestazioni o la mancata esecuzione delle opere non siano state eseguite a regola d'arte ovvero in maniera non rispondente alle esigenze del committente, occorrendo, invece, una violazione del dovere di diligenza nell'adempimento qualificata da un atteggiamento psicologico doloso o comunque gravemente colposo dell'impresa. La valutazione di esclusione deve comunque essere sempre motivata, essendo connessa a nozioni ampie e generiche quali quelle di grave negligenza e malafede, che richiedono una adeguata motivazione in punto di fatto e di diritto, a seguito di un accertamento obiettivo, basato su elementi concreti, oggettivi e ragionevoli. Anche con riferimento all'errore grave, la stazione appaltante è tenuta, quindi, ad esprimere una valutazione che deve essere supportata da adeguata motivazione.

Per quanto concerne le irregolarità fiscali (lettera f)), l'Autorità ha precisato che l'eventuale violazione di obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, definitivamente accertata, perde la sua efficacia ostativa alla partecipazione alle gare di appalto se e quando l'operatore economico regolarizza completamente la propria posizione.

Particolarmente significative sono le osservazioni svolte a proposito della lettera h) sulle false dichiarazioni. È stato, in primo luogo, chiarito che l'obbligo di segnalazione all'Autorità non è limitato alle dichiarazioni relative ai requisiti oggettivi, di capacità tecnico-organizzativa ed

economico-finanziaria, ma sussiste anche in caso di false dichiarazioni sul possesso dei requisiti soggettivi di ordine generale. In secondo luogo, l'Autorità ha ritenuto che il termine annuale entro il quale è operante la preclusione alla partecipazione alle gare decorra dalla data di iscrizione nel casellario informatico. Inoltre, dando concretezza alle garanzie partecipative, nonché ai principi di trasparenza e proporzionalità di derivazione comunitaria, l'Autorità ha stabilito che l'annotazione nel casellario informatico, in caso di false dichiarazioni, deve essere preceduta da un contraddittorio con le parti interessate, che permetta di valutare l'eventuale inconferenza della notizia o l'inesistenza in punto di fatto dei presupposti per l'annotazione. Parimenti, le stazioni appaltanti sono tenute ad informare contestualmente l'operatore economico interessato dell'invio della segnalazione all'Autorità.

In riferimento al profilo della regolarità contributiva (lettera i), intervenendo nell'ampio dibattito sulla sindacabilità delle risultanze del D.U.R.C., l'Autorità ha ritenuto che le stazioni appaltanti sono tenute a prendere atto della certificazione senza poterne in alcun modo contestare le risultanze.

Con riguardo alla sospensione o revoca dell'attestazione SOA (articolo 38, lettera m-*bis*) - ipotesi introdotta dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 e modificata dal decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, l'autorità ha puntualizzato che il *dies a quo* decorre dalla data di inserimento del provvedimento di decadenza dell'attestazione nel casellario informatico da parte dell'Autorità, tenuto conto che la norma si riferisce a decadenze dell'attestato SOA "*risultanti dal casellario informatico*". Le stazioni appaltanti, in sede di gara, allorché riscontrino dalla consultazione del casellario informatico, una decadenza dell'attestazione per falso devono escludere l'operatore economico, per carenza del requisito in argomento. Se, tuttavia, dal casellario risulti che l'operatore economico ha ottenuto una nuova attestazione, ciò implica che la stessa sia stata rilasciata in coerenza con quanto stabilito nella determinazione n. 6 del 15 novembre 2006. Tale determinazione prevede che la non imputabilità della falsità all'impresa acquista rilevanza ai fini del rilascio di nuova attestazione; infatti, in caso di

falso non imputabile, sussisterà il requisito di ordine generale di non aver reso false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti richiesti per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione ai sensi dell'art. 17, lettera m), d.P.R. n. 34 del 2000. Questa ipotesi comporta che, nel casellario informatico, oltre all'annotazione relativa alla decadenza dell'attestazione per aver prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, sarà inserita nei confronti dell'operatore economico anche l'informazione circa il rilascio di una nuova attestazione.

Alcune specificazioni sono state fornite anche con riguardo all'esclusione per omessa denuncia dei reati di concussione ed estorsione (articolo 38, comma 1, lettera m-*ter*), da ultimo introdotta dal comma 19 dell'articolo 2, della legge n. 94/2009. In merito, è importante porre l'accento sul fatto che, a parere dell'Autorità, il periodo triennale di durata dell'esclusione decorre dalla data di richiesta di rinvio a giudizio, coincidendo con questa data il momento in cui si realizza, sul piano sostanziale, la circostanza ostativa. La mancata denuncia deve emergere dagli indizi alla base della richiesta del pubblico ministero di rinvio a giudizio dell'imputato, formulata nei tre anni anteriori alla pubblicazione del bando. L'Autorità, a propria volta, dovrà pubblicare sul casellario informatico la comunicazione della mancata denuncia unitamente al nominativo del soggetto cui è addebitabile l'omissione. Di tale pubblicazione viene data informazione al soggetto stesso, al fine di evitare che l'operatore economico incorra nella falsa dichiarazione in merito al requisito.

In merito alla preclusione derivante da rapporti di controllo e collegamento sostanziale (articolo 38 lettera m–*quater*), la determinazione dà conto delle recenti modifiche legislative apportate dal decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (convertito con legge 20 novembre 2009, n. 166), che hanno consentito di superare le censure mosse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee all'articolo 34, comma 2, del Codice (sentenza 19 maggio 2009, causa C-538/07). Tale disposizione prevedeva l'obbligo assoluto di disporre l'esclusione automatica di partecipanti alla medesima che fossero

fra di loro in una delle situazioni di controllo e collegamento ai sensi dell'articolo 2359 c.c.. Il legislatore nazionale, in ottemperanza alla decisione del giudice comunitario, ha eliminato la previsione del divieto assoluto ed automatico, mantenendo comunque la fattispecie impeditiva relativa alla mancanza, sul piano sostanziale, di una reale alterità soggettiva. In tal modo, la disciplina interna consente alle imprese, in situazione di controllo o collegamento, di provare l'insussistenza di rischi di turbativa della selezione. L'Autorità ha ritenuto che l'autocertificazione, nelle ipotesi di assenza di controllo, debba fare riferimento anche a situazioni di controllo di fatto ed attestare, in ogni caso, la piena autonomia del dichiarante nella formulazione dell'offerta. Analogamente, nell'ipotesi di presenza di controllo, vanno dichiarate anche situazioni di controllo di fatto, ferma restando la prescritta attestazione circa l'autonoma elaborazione dell' offerta.

Il controllo del possesso dei requisiti

Con la determinazione n. 5 del 21 maggio 2009 l'Autorità ha invece affrontato la materia del controllo del possesso dei requisiti, fornendo linee guida sull'applicazione dell'articolo 48 del Codice, in merito al controllo del possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico organizzativa richiesti alle imprese dal bando di gara.

Con tale atto l'Autorità ha consolidato quanto in precedenza affermato nell'atto di regolazione n. 15 del 30 marzo 2000 e fornito, al contempo, ulteriori chiarificazioni e suggerimenti agli operatori, soprattutto i settori dei servizi e delle forniture, per i quali l'introduzione dell'articolo 48 del Codice e l'integrazione apportata dal terzo decreto correttivo rappresenta una novità.

Le linee guida trattano, pertanto, l'ambito di applicazione della procedura, l'inapplicabilità al controllo sui requisiti generali e sui requisiti di valutazione dell'offerta, i requisiti oggetto di verifica.

Sono stati, inoltre, presi in considerazione i profili della determinazione del periodo di attività documentabile relativa ai requisiti speciali, il caso in cui siano dichiarati requisiti sovrabbondanti rispetto ai minimi, la distinzione tra criteri di selezione dell'offerente e criteri di selezione dell'offerta, i mezzi di prova per dimostrare il possesso dei requisiti.

Le linee guida si concludono trattando dell'applicazione dell'articolo 48 agli appalti di progettazione ed esecuzione, la natura dei termini per gli adempimenti previsti dalla norma, la natura del termine posto ai concorrenti sorteggiati, le modalità di applicazione dell'articolo 48 comma 1-*bis*, i controlli sull'aggiudicatario provvisorio e sul secondo graduato, la modalità di espletamento della verifica, la compatibilità con la normativa sull'autocertificazione, i presupposti in presenza dei quali vengono irrogate le sanzioni da parte dell'Autorità.

3.3 La finanza di progetto

La collaborazione tra pubblico e privato costituisce espressione dell'evoluzione del ruolo del soggetto pubblico da operatore diretto nel mercato a organizzatore, regolatore e supervisore dello stesso nel rispetto del principio di concorrenza e rappresenta una delle manifestazioni più evidenti del principio di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, per conseguire reali vantaggi dall'utilizzo degli strumenti di partenariato pubblico privato, la semplificazione delle fasi di realizzazione delle opere pubbliche e la certezza delle regole applicabili costituiscono due elementi indispensabili, anche al fine di incoraggiare l'apporto finanziario e manageriale dei privati.

La finanza di progetto

Ad oggi, l'articolo 153 del Codice, così come modificato dal D.Lgs. 11 settembre 2008 n. 152 (c.d. terzo decreto correttivo) delinea un quadro normativo organico per la finanza di progetto, che contempla tre diverse procedure per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici: (i) una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (articolo 153, commi 1-14); (ii) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (articolo 153, comma 15); (iii) una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, qualora questa ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'articolo 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

In conseguenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, l'Autorità ha svolto, durante tutto l'arco del 2009, un'articolata attività di approfondimento che ha condotto all'adozione di tre atti a carattere generale sul tema della finanza di progetto.

In particolare, la determinazione n. 1 del 14.1.2009, "*Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. terzo correttivo*" (articolata in due parti: "*Linee guida per l'affidamento della concessione di lavori mediante le procedure previste dall'articolo 153 del Codice*" e "*Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità*") risponde alla riscontrata esigenza di fornire indicazioni operative alle amministrazioni ed agli operatori economici sia in merito alle problematiche interpretative legate all'applicazione dell'articolo 153 (con particolare riguardo alle nuove procedure di gara) sia in merito ai contenuti dello studio di fattibilità, che non sono individuati dal Codice.

Le linee guida sulla finanza di progetto – Affidamento, Studio di Fattibilità e Offerta Economicamente più Vantaggiosa

Il percorso così intrapreso è, poi, proseguito con l'adozione della determinazione n. 3 del 20.5.2009, recante "*Procedure di cui all'art.153 del codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara*", e della determinazione n. 4 del 20.5.2009, recante "*Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici*".

La determinazione n. 3/2009, in aderenza a quanto stabilito dall'articolo 7, comma 4, lettera h) del Codice, è caratterizzata da un intento eminentemente pratico e applicativo, consistente nel mettere a disposizione delle stazioni appaltanti modelli di documentazione da allegare al bando di gara per la procedura aperta (disciplinare di gara) e ristretta (norme integrative del bando di gara e lettera di invito) sia nel caso di procedura a gara unica che in quello di procedura a doppia gara. Per garantire la necessaria flessibilità nell'utilizzo dei modelli, nei documenti sono state contemplate soluzioni alternative che, in alcuni casi, corrispondono alle diverse opzioni ammesse dalla normativa vigente e, in altri casi, sono astrattamente ipotizzabili in relazione ai contenuti della concessione.

La determinazione n. 4/2009 affronta il tema dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa *ex* articolo 83 del Codice

nell'ambito delle procedure di finanza di progetto. In tale occasione, l'Autorità ha, innanzitutto, inteso ribadire la cruciale importanza, al fine di una corretta applicazione del criterio in esame, di distinguere nettamente i requisiti di partecipazione dai criteri di aggiudicazione dell'offerta. Da tale distinzione deriva che, in caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i contenuti qualitativi e quantitativi dell'offerta, da valutarsi in seduta riservata, devono avere una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto, con esclusione di qualità soggettive proprie dei concorrenti.

In secondo luogo, si è ritenuto opportuno rimarcare che la scelta degli elementi di valutazione, seppur connotata da un ampio margine di discrezionalità tecnica, è un'operazione rigidamente disciplinata nel metodo, nel senso che le stazioni appaltanti sono obbligate a dar conto con chiarezza delle proprie decisioni nei documenti di gara, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. La medesima libertà si rinviene anche nella ponderazione degli elementi di valutazione, da stabilire nel bando di gara, con l'unico limite della "manifesta irrazionalità" della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento. La determinazione, al fine di supportare le stazioni appaltanti, illustra una metodologia che, pur partendo da valutazioni discrezionali, conduce ad una ponderazione coerente con gli obiettivi che si intendono perseguire. Sempre in tale ottica, l'Autorità ha ritenuto utile esemplificare l'utilizzo dei metodi multicriteri "aggregativo compensatore" ed "electre", previsti nell'allegato B del D.P.R. n. 554/1999.

La determinazione prende, altresì, in considerazione le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 152/2008 che, a maggiore tutela del principio di trasparenza e di *par condicio*, ha soppresso il terzo periodo del comma 4 dell'articolo 83 del Codice. Si tratta della risposta del legislatore nazionale alle censure formulate in sede europea dalla Commissione (cfr. procedura d'infrazione n.2007/2309 e nota di costituzione in mora del 1° febbraio 2008), secondo cui le direttive, a tutela della parità di trattamento, esigono che il bando specifichi − al fine di essere conosciute dai concorrenti prima che formulino le loro offerte − le modalità con cui i criteri di

valutazione saranno applicati. Pertanto, i criteri motivazionali di attribuzione dei punteggi devono essere stabiliti nei documenti di gara e non possono essere rinviati a successive valutazioni della commissione.

Con specifico riguardo all'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure di finanza di progetto, l'Autorità ha rimarcato l'importanza di individuare gli elementi di valutazione sulla base di un'analisi approfondita dei contenuti dell'opera da realizzare e dello studio di fattibilità, in modo da prevedere quali modifiche siano ammissibili in sede di offerta. Occorre, in sostanza, evidenziare gli obiettivi funzionali cui tende la stazione appaltante attraverso l'intervento, per offrire ai concorrenti le informazioni corrette e complete per la formulazione dell'offerta. La determinazione, con riferimento ai criteri indicati nel Codice, riporta alcuni elementi con l'indicazione della loro natura (quantitativa e/o tangibile, oppure qualitativa e/o intangibile) e se occorra massimizzarli oppure minimizzarli. Vengono, altresì, indicati, a titolo esemplificativo, alcuni dei criteri e sub-criteri che possono essere utilizzati nel bando di affidamento di una concessione di lavori pubblici.

La descritta attività di *soft regulation* e l'enucleazione di *best practices* di settore ha condotto ad una apprezzabile attenuazione delle problematiche relative alla fase intermedia di gara. Permangono, tuttavia, rilevanti criticità che limitano il ricorso alla finanza di progetto. Tre queste, le principali attengono alla fase decisionale di pianificazione iniziale a monte delle procedure di gara, nonché alla fase a valle di definizione ed attuazione delle clausole contrattuali.

Un primo ostacolo è, infatti, tuttora costituito dall'insufficiente livello di concertazione tra i diversi soggetti pubblici coinvolti nelle operazioni di partenariato pubblico privato, unitamente alla persistente mancanza di una vera cultura della programmazione. Tale circostanza induce ad aprire un'attenta riflessione sull'allocazione del rischio amministrativo ed a verificare la possibilità di introdurre forme di raccordo più efficaci tra l'*iter* di approvazione di tutti gli atti che assumono rilievo nelle operazioni di finanza di progetto e le norme sulla conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/1990. In questo senso, è di stretta attualità quanto osservato

dall'Autorità nella determinazione n. 1 del 2009 circa l'opportunità di sottoporre lo studio di fattibilità all'approvazione obbligatoria di una conferenza di servizi preliminare: ciò consentirebbe di acquisire in via preventiva il consenso delle amministrazioni coinvolte ed evitare successivi ritardi.

Sempre al fine di garantire speditezza e trasparenza nel procedimento, nonché di consentire ai privati di partecipare alle operazioni mediante un apporto ragionato e consapevole, deve essere ancora ribadita la cruciale importanza dello studio di fattibilità. Quest'ultimo deve essere sufficientemente dettagliato anche per garantire una valutazione comparativa che risulti fondata su presupposti omogenei.

Una maggiore sensibilità deve essere sviluppata con riguardo agli aspetti di bancabilità dei progetti, anche per evitare continui aggiustamenti del piano economico finanziario nel corso della procedura di gara e sino al *financial closing*. In questo senso, potrebbero essere riconsiderati e sviluppati i contenuti e le finalità dell'istituto dell'asseverazione bancaria.

Alla luce della lunga durata contrattuale, sarebbe altresì necessario valutare la possibilità di prevedere una disciplina specifica del contratto di concessione in finanza di progetto, che garantisca efficaci adattamenti in caso di eventi sopravvenuti, preveda idonei meccanismi di controllo sul livello dei servizi offerti e faciliti l'effettiva traslazione del rischio di domanda e/o di disponibilità dell'opera in capo al privato. Di contro, è auspicabile la predisposizione di più adeguati presidi a tutela dei privati finanziatori, attraverso il potenziamento dei meccanismi di *step-in right*.

Alcune delle criticità esposte possono essere efficacemente risolte perseguendo nella strada della standardizzazione dei documenti sia di gara che contrattuali, come frutto di una ampia condivisione tra tutti gli operatori di mercato. Come dimostrato dall'esperienza britannica, la standardizzazione consente di ridurre drasticamente i tempi ed i costi di negoziazione dei contratti di concessione, mediante un coinvolgimento diretto nella ricerca delle soluzioni ottimali di amministrazioni, imprese e finanziatori.

3.4 Le opere a scomputo

L'Autorità, con la determinazione n. 7 del 16 luglio 2009, è intervenuta nell'acceso dibattito sul regime delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, fornendo preziose indicazioni interpretative in merito alle problematiche applicative della nuova disciplina introdotta nel Codice dal decreto legislativo n. 152/2008.

A seguito delle censure comunitarie, la materia è stata, negli ultimi anni, ripetutamente oggetto di modifiche legislative, che hanno creato problemi applicativi e contrasti interpretativi sull'attuazione delle disposizioni contemplate dal Codice.

La regolamentazione dell'istituto delle opere di urbanizzazione a scomputo si rinviene, in primo luogo, nella normativa urbanistica, secondo la quale la realizzazione di tali opere condiziona il rilascio del permesso di costruire. L'obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in caso di esecuzione di un certo tipo di opere edilizie è sorto, infatti, con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967 numero 765 (articolo 8), al quale si è aggiunto quello inerente il contributo commisurato al costo di costruzione con l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1977, numero 10.

Le opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione

Queste disposizioni sono state tutte trasfuse nell'articolo 16 del Testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380/2001) che, ai commi 7,7- bis e 8, distingue tra oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Il rilascio del permesso di costruire da parte di un'amministrazione comporta, pertanto, per il privato "*la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione*" (articolo 16, comma l, del T.U.E.). Il legislatore ha, poi, previsto, al comma 2 dell'articolo citato, la possibilità di scomputare la quota del contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, nel caso in cui il titolare del permesso di costruire o l'attuatore del piano si obblighi a realizzarle direttamente.

Tra l'operatore privato e l'amministrazione viene stipulata una convenzione che accede al permesso di costruire e che disciplina le opere da realizzare, i tempi, le modalità di esecuzione, la valutazione economica e le garanzie dell'adempimento, imprimendo, così, una connotazione negoziale al rapporto tra la pubblica amministrazione ed il privato.

Alla luce del complesso di norme succintamente esposte, la *ratio* dell'istituto, che ha una vasta applicazione nella pratica, va individuata nella possibilità, offerta all'amministrazione locale, di dotarsi di opere di urbanizzazione, senza assumere direttamente i rischi legati alla loro realizzazione.

Su tale assetto normativo è intervenuta la pronuncia della Corte europea "Scala 2001", in cui la Corte ha posto in luce che le opere di urbanizzazione sono da ritenere pubbliche sin dalla loro origine; la realizzazione delle opere in luogo del loro pagamento conferma la natura patrimoniale del contratto, con riflessi sui pubblici interessi.

Assoggettamento alle procedure di evidenza pubblica delle opere a scomputo

A seguito di tale pronuncia, il legislatore italiano è intervenuto più volte cercando di contemperare le finalità ed i principi della normativa nazionale con i principi enunciati dalla Corte di giustizia. Con l'entrata in vigore del Codice, il quadro normativo si è evoluto nella direzione di un più esteso assoggettamento delle opere a scomputo alle procedure di evidenza pubblica. Da ultimo, mediante il decreto legislativo n. 152/2008, l'articolo 32 del Codice è stato modificato eliminando ogni distinzione nella disciplina delle opere di urbanizzazione primaria e opere di urbanizzazione secondaria e prevedendo che tutte le opere, a prescindere dal loro importo (inferiore, pari o superiori alla soglia comunitaria), sono assoggettate alle previsioni del Codice.

Con riguardo all'ambito di applicazione di tali previsioni, l'Autorità, con la determinazione n. 4 del 2008, aveva già chiarito che la portata dell'articolo 32, comma 2, lettera g), del Codice si estende a tutti i piani urbanistici e accordi convenzionali, comunque denominati, stipulati tra privati e amministrazioni (cosiddetti "accordi complessi", compresi gli accordi di programma), che prevedano l'esecuzione di opere destinate a confluire nel patrimonio pubblico, con la sola eccezione degli accordi complessi stipulati in seguito a procedura di evidenza pubblica per la scelta del privato sottoscrittore dell'accordo (nel qual caso non è richiesta una gara di "secondo livello" per la scelta dell'esecutore delle opere).

In conseguenza del mutato assetto normativo, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare una formale procedura di consultazione preventiva con

gli operatori del mercato e le amministrazioni competenti, adottando la determinazione n. 7 del 16 luglio 2009.

La determinazione affronta, in primo luogo, la questione del profilo soggettivo della disciplina dettata dall'articolo 32, comma 1, lettera g), osservando che dalla norma citata discende una titolarità "diretta" della funzione di stazione appaltante in capo al privato titolare del permesso di costruire (ovvero titolare del piano di lottizzazione o di altro strumento urbanistico attuativo contemplante l'esecuzione di opere di urbanizzazione) che, in quanto soggetto aggiudicatore, è tenuto ad appaltare tali opere nel rispetto del Codice. Di conseguenza, il privato è l'esclusivo responsabile dell'attività di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo che spettano all'amministrazione e che, tra l'altro, comportano l'approvazione del progetto in linea tecnica ed economica e delle eventuali varianti in corso di esecuzione, nonché la possibilità di richiedere al privato informazioni circa le modalità di svolgimento delle procedure di gara.

Per l'individuazione dell'appaltatore, il privato dovrà, pertanto, applicare le medesime norme cui è tenuta l'amministrazione per l'affidamento a terzi di lavori pubblici di corrispondente tipologia ed importo, escluse le sole disposizioni specificatamente indicate dall'articolo 32, comma 2.

Con riguardo al rapporto contrattuale da instaurarsi a valle delle procedure di gara, l'Autorità ha osservato che le obbligazioni contrattuali sono, invece, determinate dal privato che agisce in qualità di stazione appaltante, ai sensi degli articoli 1322 e 1323 del codice civile ed è disciplinato dalle norme del diritto civile, nel rispetto delle disposizioni contenute nella convenzione urbanistica, dei principi generali dell'ordinamento e delle disposizioni sulla procedura di gara, fermo restando che è sempre ammissibile il rinvio alla disciplina pubblicistica dell'appalto di lavori, almeno con riguardo alle varianti ed alle garanzie.

L'Autorità, poi, interpretando il disposto dell'art. 16, del T.U.E. nel senso che il privato possa adempiere l'obbligo di corrispondere gli oneri di

urbanizzazione eseguendo la diversa prestazione della realizzazione delle opere, ha ritenuto che gli eventuali ribassi conseguiti in sede di gara debbano rimanere nella disponibilità del privato, così come sono a carico del privato gli eventuali costi aggiuntivi supportati, secondo una logica di rischio imprenditoriale.

Conformemente a quanto già affermato nella determinazione n. 2 del 25 febbraio 2009, l'Autorità ha ribadito che compete al privato anche la nomina dei collaudatori, ferma restando la riserva, a favore dell'amministrazione, nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza, del potere di approvare gli atti del collaudo, in considerazione della successiva acquisizione al patrimonio pubblico delle opere realizzate.

Inoltre, nell'ipotesi di cui al secondo periodo dell'art. 32, comma 1, lettera g) del Codice, l'Autorità ha stabilito che la gara sia bandita dall'amministrazione pubblica e che la partecipazione alla stessa non sia preclusa al privato titolare del permesso di costruire (o del piano urbanistico attuativo), purché qualificato, *ex* articolo 40 del Codice, e purché non abbia direttamente curato la redazione della progettazione preliminare; in tale caso, il contratto d'appalto dovrà essere stipulato dal titolare del premesso di costruire (o del piano urbanistico attuativo).

Viene, infine, ribadito che l'affidamento e l'esecuzione delle opere di urbanizzazione sono sottoposti alla vigilanza dell'Autorità e che i dati riguardanti tali procedure sono compresi nelle comunicazioni obbligatorie all' Osservatorio.

3.5 Le offerte anomale

L'Autorità è intervenuta sul tema della procedura di verifica delle offerte anomale per i contratti di lavori, servizi e forniture con la determinazione n. 6 del 2009.

La determinazione è nata dall'esigenza, prospettata dal mercato, di semplificare tale procedimento, allo scopo di ridurre la lunghezza dei tempi dell'aggiudicazione delle gare. Più in particolare, è stato richiesto all'Autorità se fosse ammissibile, a seguito delle modifiche apportate dal terzo decreto correttivo all'articolo 88, comma 7, del Codice, svolgere i sub

procedimenti di verifica delle offerte contemporaneamente, ferma restando la progressività della fase conclusiva dell'accertamento della congruità delle offerte a partire dall'offerta di maggior ribasso fino all'offerta ritenuta non anomala.

Sul punto, la determinazione ha precisato che, qualora la verifica di congruità debba essere compiuta nei riguardi di più offerte, le singole fasi istruttorie di tale verifica, possono essere svolte contemporaneamente avviando le stesse (esame delle giustificazioni presentate in gara) dalla migliore offerta e proseguendo gli avvii dei sub-procedimenti delle altre offerte, seguendo l'ordine progressivo dei ribassi offerti. La fase conclusiva delle fasi istruttorie si deve svolgere a partire dalla migliore offerta e, ove necessario, in quanto non si è ancora individuata l'offerta congrua, progressivamente in ordine decrescente nei confronti delle successive.

Le offerte anomale

L'Autorità, inoltre, conformemente a quanto già indicato nella determinazione n. 4 del 1999, ha illustrato le modalità di calcolo della soglia di anomalia, al fine di fornire indicazioni univoche alle stazioni appaltanti sugli aspetti sostanziali della verifica, quali le modalità di presentazione delle giustificazioni, i contenuti delle stesse e la verifica del costo del lavoro, particolarmente rilevante per i servizi.

Sull'argomento, è successivamente intervenuta la legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 che ha introdotto una nuova disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale. Le modifiche sono state apportate all'articolo 87, disponendo che, quando un'offerta appaia anormalmente bassa, la stazione appaltante deve richiedere all'offerente le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, nonché, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le giustificazioni relative agli altri elementi di valutazione dell'offerta, procedendo ai sensi dell'articolo 88 del Codice.

La differenza fondamentale sta, quindi, nel fatto che le giustificazioni non sono chieste unitamente all'offerta, ma *ex post*, soltanto agli offerenti che hanno presentato un'offerta anormalmente bassa. Le modifiche

all'articolo 88 prevedono un termine non inferiore a 15 giorni per ricevere dal concorrente, per iscritto, le giustificazioni; su di esse la stazione appaltante si pronuncia, eventualmente anche tramite una commissione *ad hoc*, e qualora le reputi non esaustive, richiede le necessarie precisazioni all'offerente entro il ridotto termine di 5 giorni. Prima di escludere l'offerta, che dovesse ancora essere ritenuta anormalmente bassa, la stazione appaltante convoca l'offerente con un anticipo non inferiore a tre giorni.

Procedimento per la verifica della congruità delle offerte

La modifica più significativa sembra, però, essere quella apportata al comma 7 dell'articolo 88 che consente una procedura alternativa alla stazione appaltante, se prevista nel bando o nella lettera di invito: procedere alla verifica delle migliori offerte contemporaneamente e non una per una, cronologicamente; la norma precisa, tuttavia, che tale facoltà si esercita per le offerte non oltre la quinta (migliore offerta). La procedura è alternativa a quella già modificata dal terzo decreto correttivo, sulla quale l'Autorità si è pronunciata con la determinazione citata.

3.6 Esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici

Con la determinazione 2/2010, l'Autorità ha inteso sciogliere alcuni nodi interpretativi riguardanti la disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel contratto di concessione di lavori pubblici. In particolare, sulla base delle indicazioni provenienti da stazioni appaltanti ed operatori economici, si è reso necessario stabilire se le norme riguardanti la contabilizzazione dei lavori - attualmente previste dal d.P.R. n. 554/99 in materia di appalti – debbano trovare applicazione anche nel caso delle concessioni di lavori. Pertanto, la determinazione adottata, oltre a dar conto dell'inquadramento giuridico delle concessioni a livello comunitario e nazionale – con particolare riguardo agli elementi distintivi rispetto all'appalto ed alle norme del Codice che ne disciplinano l'affidamento – chiarisce che nel contratto di concessione debbono essere stabilite le modalità di rendicontazione e di contabilizzazione dei lavori, in relazione alla fattispecie concreta, al fine di consentire al concedente di esercitare in maniera efficace i propri poteri di controllo e vigilanza.

Normativa applicabile nell'esecuzione dei lavori da parte del concessionario

Tuttavia, non è obbligatorio, ai fini di tale rendicontazione, applicare le norme previste dal d.P.R. n. 554/99 per la contabilizzazione dei lavori affidati in appalto, tranne nel caso in cui il concessionario abbia natura di amministrazione aggiudicatrice. In tal caso, è, infatti, pacifica l'applicazione delle norme in materia di contabilità pubblica limitatamente agli appalti affidati a terzi.

Nella determinazione si pone in rilievo che il contratto di concessione deve altresì specificare i compiti del responsabile del procedimento, la loro estensione e le relative modalità di esercizio, così come debbono essere disciplinati ulteriori aspetti rilevanti sul piano esecutivo, quali le modalità di redazione dei progetti definitivi ed esecutivi, le modalità di esecuzione dei lavori, i poteri di controllo e di approvazione del concedente (in fase di redazione dei progetti, in fase di esecuzione dei lavori, con riguardo alla sicurezza, nonché in fase di gestione dell'intervento), le modalità di erogazione del contributo pubblico ove previsto, le caratteristiche dei servizi da prestare e della loro gestione, le modalità di revisione del piano economico finanziario, i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, la durata della concessione, le sanzioni per il mancato rispetto degli standard progettuali e tecnici e l'approvazione di possibili varianti. E' altresì opportuno che la concessione contenga un quadro sinottico di tutti i rischi, di qualsiasi natura, suscettibili di verificarsi nel corso dell'intervento complessivo (dalla stipula del contratto al termine della concessione), con l'indicazione del soggetto (concedente o concorrente) che dovrà farsi carico del singolo rischio, nel caso in cui esso si avveri.

A prescindere dalle modalità di affidamento seguite, l'opera realizzata in regime di concessione deve, inoltre, essere sottoposta – per espressa previsione normativa - sia al collaudo finale dell'opera (art. 142 del Codice) sia al collaudo in corso d'opera (art. 141 del Codice), come disciplinati dalla materia dei lavori pubblici. Al riguardo, si evidenzia che spetta al concedente la nomina dei collaudatori il cui costo può essere posto a carico del concessionario. Per quanto riguarda, invece, la nomina del direttore dei

lavori, si ritiene che essa sia di competenza del concessionario, ma che il contratto possa prevedere il gradimento del concedente sulla nomina. Parimenti, non può che essere rimesso al concessionario l'adempimento delle funzioni in materia di sicurezza, con riguardo alla nomina del coordinatore in fase di progettazione e del coordinatore in fase di esecuzione, in ragione della necessità di un rapporto costante con le imprese esecutrici per valutare eventuali modifiche ed interventi diretti a migliorare la sicurezza in cantiere.

La determinazione sottolinea il ruolo fondamentale che assume il responsabile del procedimento nella realizzazione dell'intervento e la conseguente necessità che quest'ultimo sia un tecnico dotato di adeguate competenze professionali. Nel caso di opere di notevole complessità tecnica o economica, si suggerisce di affiancare il responsabile del procedimento con uno specifico Organo di Alta Vigilanza nominato dal concedente che esercita, a cura del concedente, la funzione di vigilanza sulla progettazione e sulla esecuzione dei lavori e tutte le funzioni indicate negli articoli della convenzione.

CAPITOLO IV

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

4.1 La qualificazione del mercato e la necessità di una sua riqualificazione: l'applicazione del sistema di qualificazione ai settori dei servizi e delle forniture; il problema degli "albi"; i criteri reputazionali.

Il mercato dei contratti pubblici è caratterizzato da più di 13.000 stazioni appaltanti, da 36.600 imprese di costruzione qualificate per la partecipazione alle gare di lavori di importo superiore a € 150.000, da un numero molto elevato (circa 30.000) di imprese di costruzione non qualificate che eseguono lavori di importo inferiore a 150.000 e da decine di migliaia di operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento di contratti di servizi e forniture. L'esecuzione dei contratti nel rispetto dell'art. 2 del Codice degli Appalti richiede una qualificazione di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di affidamento ed espletamento delle prestazioni richieste nel contratto. Infatti, il citato articolo, nel recepire i principi generali espressi a livello comunitario e costituzionale, statuisce che l'affidamento dei contratti d'appalto "*deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice*". Ciò significa che le stazioni appaltanti devono essere in grado di gestire efficacemente tutte le fasi del procedimento, da quella di programmazione e di valutazione economica dell'oggetto contrattuale alla fase di individuazione dei requisiti per la partecipazione degli operatori economici, di gestione degli affidamenti e di controllo dell'esecuzione delle prestazioni. Le imprese invece devono

essere in grado di valutare correttamente l'oggetto delle prestazioni per la successiva presentazione delle offerte e di fornire la prestazione richiesta conformemente alle specifiche tecniche e nella tempistica stabilita. Ciò richiede una costante attività di formazione diretta al personale delle stazioni appaltanti e di miglioramento dell'organizzazione produttiva per quanto riguarda le imprese. In altre parole, è necessaria una costante "riqualificazione" del mercato sia per quanto riguarda il lato della domanda sia per quanto riguarda il lato dell'offerta. Inoltre, una eccessiva parcellizzazione delle stazioni appaltanti per lo più di piccole dimensioni e una struttura dell'offerta caratterizzata dalla presenza in prevalenza di piccoli operatori economici oltre a rendere meno efficiente il mercato dei contratti pubblici rende difficilmente competitivo il sistema.

La necessità di una formazione costante degli operatori del mercato

Ai fini di una "riqualificazione" del mercato, una delle principali questioni che occorre affrontare si riferisce alle modalità di attuazione di quanto previsto dall'art. 45 del Codice degli Appalti in merito alla iscrizione di fornitori o prestatori di servizi in elenchi ufficiali. In particolare, l'art. 45 del Codice, riproducendo con alcune modifiche di minima entità la disciplina già contenuta negli artt. 18 del D.Lgs. n. 358/1992 e 17 del D.Lgs. n. 157/1995 relativamente alle modalità di compilazione e gestione da parte degli Stati membri degli elenchi ufficiali di fornitori o di prestatori di servizi, ha stabilito anche per le forniture ed i servizi che i concorrenti in sede di partecipazione alle gare possano esibire un certificato di iscrizione a tali elenchi attestante, con presunzione di idoneità alla prestazione, i requisiti di ordine generale e speciale.

Il problema relativo alle modalità di attuazione degli elenchi ufficiali dei prestatori di servizi e dei fornitori

Sarebbe pertanto opportuna l'istituzione di "albi" che diano titolo agli operatori economici ivi iscritti di partecipare alle gare presentando, così come previsto dal 1° comma dell'art. 45 del Codice, un certificato di iscrizione indicante le referenze che hanno permesso l'iscrizione medesima.

Per l'istituzione di un tale sistema di certificazione, volto sostanzialmente a creare economie ed efficienze procedurali nelle pubbliche amministrazioni e ad assicurare la qualità delle prestazioni rese, occorre preliminarmente individuare gli elementi in grado di assicurare agli operatori la parità di trattamento in sede di valutazione dei requisiti di

ammissibilità alle procedure di gara e poi definire una serie di altri aspetti, quali la tipologia dei documenti probatori, la loro durata e la classificazione dell'iscrizione.

Sempre con riferimento alle disposizioni normative contenute nell'art. 2 del Codice degli Appalti, è opportuno precisare che nella prassi applicativa non è del tutto agevole garantire la qualità delle prestazioni ed il rispetto dei principi comunitari e nazionali nell'affidamento dei contratti pubblici. Vi è sempre infatti una difficoltà di bilanciamento tra la valorizzazione dei profili qualitativi (che può condurre all'introduzione di elementi di valutazione discrezionale) ed il principio del *favor partecipationis* (che tende, al contrario, all'introduzione di criteri di selezione ed aggiudicazione quanto più possibile oggettivi e verificabili *ex post*).

I criteri reputazionali

Il *trade-off* tra concorrenza e qualità, che si viene in tal modo a creare, viene spesso risolto a favore della prima, specialmente nei casi in cui il criterio di aggiudicazione adottato è quello del prezzo più basso.

Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda il settore dei lavori (caratterizzato dall'esecuzione di opere non sostituibili nel breve e nel medio periodo), il rigoroso rispetto dei dettami pro-concorrenziali – seppur necessario - può non garantire *ex se* la qualità della prestazione, attesa anche l'assenza di un meccanismo automatico e spontaneo di penalizzazione delle imprese meno efficienti, presente invece in altri mercati.

In tale ottica, assume importanza rilevante la possibilità di valorizzare il patrimonio informativo a disposizione delle stazioni appaltanti, in modo da disporre di dati verificabili sulla condotta imprenditoriale degli operatori e, in ultima analisi, sulla reputazione degli stessi.

Al riguardo, come noto, l'articolo 38, comma 1, lett. f) del Codice, in tema di requisiti generali di partecipazione, considera la condotta pregressa degli operatori quale causa ostativa della partecipazione a future gare (in tal senso può parlarsi di "reputazione negativa"), stabilendo che la stazione appaltante non può stipulare i contratti con soggetti che, secondo motivata valutazione, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara,

ovvero che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante.

Da ciò emerge che la *performance* dell'impresa e la reputazione della stessa sul mercato non sono valorizzate come strumenti idonei ad assicurare la qualità delle future prestazioni e la selezione dell'operatore che sia, al contempo, miglior offerente e miglior "esecutore" (in tal senso, può parlarsi di "reputazione positiva").

La mancata valorizzazione del patrimonio informativo sulle *performance* pregresse conduce, di fatto, ad un'asimmetria informativa tra stazione appaltante ed impresa esecutrice dell'appalto. In questo senso, può emergere sia un problema di selezione avversa nel momento della gara sia uno di azzardo morale durante il periodo di esecuzione del contratto. I problemi di selezione avversa scaturiscono da asimmetrie informative che si verificano *ex ante* vale a dire prima della conclusione del contratto. In questi casi la stazione appaltante non conosce l'affidabilità delle imprese che partecipano alla gara. Le amministrazioni aggiudicatrici, una volta verificati i requisiti generali e speciali degli operatori economici utili ai fini della partecipazione aggiudicano all'impresa "migliore offerente". Tuttavia, la stazione appaltante non è in grado di sapere in anticipo se l'impresa aggiudicataria sarà in grado di eseguire l'appalto in modo corretto. Nonostante la valutazione dei requisiti di partecipazione, l'affidamento di un appalto all'impresa aggiudicataria potrebbe considerarsi quasi come una "scommessa". I problemi di selezione avversa possono essere particolarmente avvertiti in alcuni casi in cui il ribasso è molto elevato; sconti eccessivi potrebbero essere offerti non perché legati a condizioni produttive particolarmente favorevoli di cui gode un'impresa ma piuttosto essere il risultato di scelte strategiche attraverso le quali l'impresa pur di acquisire una commessa formula un'offerta non in linea con le proprie capacità produttive.

A meno di gravi inadempienze annotate nel Casellario – che, come visto, possono integrare una causa di esclusione dalla gara - la stazione appaltante è, infatti, tenuta a selezionare la migliore offerta sulla base del

prezzo ovvero sulla base di una serie di parametri nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La selezione avversa può, allora, presentarsi in quanto la stazione appaltante non sempre si trova nella condizione di poter valutare, nel dettaglio, il *curriculum* dell'appaltatore (ad esempio, perché le informazioni richieste ai fini della partecipazione sono generiche o, comunque, non esaustive). Di conseguenza, è possibile che l'impresa aggiudicataria non sia, in effetti, la più idonea a soddisfare le esigenze espresse dalla stazione appaltante.

I problemi di azzardo morale si verificano, invece, nella fase di esecuzione del contratto. La stazione appaltante spesso non è in grado di monitorare adeguatamente lo sforzo profuso dall'esecutore nella fase di realizzazione dell'appalto e per tale ragione l'esecutore potrebbe sfruttare tale asimmetria informativa a proprio vantaggio. La conseguenza dell'azzardo morale si sostanzia in una esecuzione dell'appalto che può essere scadente e che può avvenire con una tempistica più lunga rispetto a quella inizialmente stimata.

Per altro verso, sarebbe opportuno delimitare il concetto di "qualità" della prestazione, in modo da includervi non solo l'apprezzamento del risultato finale conseguito, ma anche l'efficienza prestazionale globalmente intesa, inclusiva dei costi e dei tempi di realizzazione. Al riguardo, l'esperienza, spesso confermata dai dati dell'Osservatorio, dimostra che, in molti casi, l'esecuzione delle commesse pubbliche avviene con tempi e costi di gran lunga superiori a quelli inizialmente stimati. A prescindere da possibili concause (quali difetti di progettazione, cause di forza maggiore o altri eventi non ascrivibili all'impresa aggiudicataria) si ritiene che una appropriata valutazione dei criteri reputazionali potrebbe contribuire in modo sostanziale a massimizzare l'efficienza globale della prestazione ed innescare, in tal modo, un meccanismo virtuoso di incentivazione all'innalzamento qualititivo. Il sistema di qualificazione delle imprese adottato in Italia per gli appalti di lavori, basato sui lavori privati e sui lavori pubblici il cui buon esito è attestato nei Certificati Esecuzione Lavori (CEL) rilasciati dalle stazioni appaltanti, costituisce un requisito necessario per la qualificazione ma la genericità del buon esito riportato nei CEL,

come si è avuto modo di riscontrare nel corso dell'attività di vigilanza espletata dall'Autorità, non è di per sé sufficiente a comprovare un alto livello qualitativo delle prestazioni effettuate.

La tutela della qualità della singola prestazione resta, pertanto, in larga parte affidata a garanzie di tipo assicurativo ed al buon funzionamento del sistema di qualificazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto (garanzie assicurative), l'efficacia di questo strumento dipende dalle formule contrattuali che emergono nel mercato assicurativo: per esempio, in assenza di un sistema del tipo *bonus-malus*, si può ipotizzare che la copertura assicurativa, pur efficace sotto il profilo di garantire il ristoro del danno economico subito dalla stazione appaltante in caso di inadempimento o inesatto adempimento della prestazione, può non essere sufficiente a compensare il detrimento arrecato agli interessi della collettività, quale "utente" finale dell'opera pubblica. Il soddisfacimento di tale interesse, infatti, richiede la realizzazione di opere pubbliche di buona qualità, obiettivo che risulterebbe comunque compromesso se l'impresa esecutrice non fosse in grado di eseguire i lavori adeguatamente.

Con riguardo al secondo profilo (funzionamento del sistema di qualificazione), l'attuale struttura del sistema di qualificazione, come accennato, prevede, al verificarsi di precise circostanze, la possibilità di esclusione dalle gare, ma non premia le imprese che, sulla base della loro attività, sono riuscite a costruirsi un'identità di contraenti affidabili.

A fronte di questo assetto normativo, il mondo imprenditoriale ha espresso l'esigenza di approfondire i requisiti di idoneità tecnica ed economico-finanziaria dell'impresa, non soltanto ai fini dell'espletamento della gara, ma anche per l'esecuzione della prestazione dedotta in contratto, attraverso l'introduzione di criteri reputazionali che possano costituire veri e propri strumenti di verifica delle capacità tecnico-organizzative delle imprese a supporto delle stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza nell'aggiudicazione degli appalti. L'adozione di tali meccanismi consentirebbe di valutare anche le referenze delle imprese, ottenendo così

una maggiore qualificazione dell'offerta del mercato degli appalti pubblici ed un rafforzamento della competitività, il tutto a beneficio della qualità e delle *performance* del settore, nonché della crescita degli operatori.

Già nell'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) del 2008, nell'evidenziare la necessità di garantire la sicurezza nei cantieri, si ribadiva l'opportunità di intervenire in modo organico nell'assetto organizzativo delle imprese di costruzione che, in Italia, denunciano una *performance* relativamente bassa in termini di efficienza industriale.

Parimenti, il documento prodotto dal Comitato Tecnico Infrastrutture, Logistica e Mobilità di Confindustria sul tema del rilancio infrastrutturale, evidenzia le criticità del sistema, la necessità di miglioramento della sua efficienza, nonché alcune indicazioni propositive di riforma.

Il Codice prevede, agli articoli 75 e 113, la riduzione rispettivamente della cauzione provvisoria e definitiva nel caso in cui un'impresa sia dotata di un sistema di qualità aziendale, ponendo così in relazione la qualità con la garanzia della qualità della prestazione. Risulta pertanto opportuno analizzare la reale capacità del sistema di qualità aziendale a garantire la prestazione.

La costruzione di un sistema per la valutazione della reputazione dei soggetti economici risponde all'esigenza di evidenziare il profilo dell'esecutore attraverso un sistema di *rating*.

L'esigenza di qualificazione del sistema imprenditoriale, nell'ambito degli appalti pubblici, scaturisce da una serie di fattori e dinamiche rinvenibili nel tessuto economico produttivo, quali la continua ricerca di competitività, l'urgenza nell'attuazione degli interventi, la coerenza tra le scelte progettuali e la realizzazione efficiente ed efficace delle opere.

4.2 La verifica straordinaria degli attestati di qualificazione: attività e criticità emerse

Secondo quanto disposto dell'art. 253, comma 21, del Codice dei contratti pubblici, in relazione alle attestazioni rilasciate dalle SOA dal 1°

marzo 2000 alla data di entrata in vigore del codice, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stati stabiliti i criteri, le modalità e le procedure per la verifica dei certificati dei lavori pubblici e delle fatture utilizzati ai fini del rilascio delle attestazioni SOA.

La verifica straordinaria degli attestati

Si tratta di una verifica straordinaria che, in base alle previsioni della norma, doveva concludersi entro un anno dall'entrata in vigore del Decreto ministeriale. Il Decreto è stato successivamente emanato, in data 21 dicembre 2007 (D.M. n. 272/2007), e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 febbraio 2008, n. 35.

La verifica ha interessato, nello specifico, i seguenti documenti: *a)* i certificati di lavori pubblici, di cui all'articolo 22, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, nonché i certificati di lavori pubblici e privati rilasciati prima della data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34; *b)* le fatture presentate dalle imprese ai sensi dell'articolo 25, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34".

Al riguardo, va ricordato che l'Autorità ha manifestato fin da subito forti perplessità sul contenuto del D.M. 272/2007, evidenziando in particolare che "*la mancata chiarezza sulla verifica complessiva dei certificati, l'assenza della celerità e della certezza del controllo sui documenti inviati e l'impossibilità di procedere prioritariamente sulle attestazioni oggi utilizzate producono notevoli intralci e difficoltà operative. In un sistema già complesso, che ha subito notevoli evoluzioni, il non aver recepito nel decreto i suggerimenti formulati da questa Autorità, frutto di un'esperienza ultraquinquennale, fa sorgere gravi preoccupazioni sul raggiungimento degli obiettivi che il legislatore giustamente si era prefissato*".

Inoltre, l'Autorità ha anche osservato che l'assunzione dei provvedimenti sanzionatori previsti dal decreto può determinare dei problemi applicativi, posto che la previsione delle sanzioni di cui all'art. 40, comma 4, lettera g) del D.lgs n. 163/2006 non è operativa in quanto il Regolamento ex art. 5 dello stesso codice dei contratti pubblici che avrebbe dovuto disciplinare la relativa disciplina non è ancora stato emanato.

Per tale operazione di verifica straordinaria, l'Autorità ha assunto un ruolo centrale svolgendo il compito di ideazione e gestione dei modelli e dei data base informatici necessari per il funzionamento della procedura.

In particolare, ha provveduto alla ricezione ed elaborazione dei documenti pervenuti dalle SOA, alla loro trasmissione ai soggetti coinvolti nella fase di verifica (amministrazioni aggiudicatrici, Guardia di Finanza, Provveditorati interregionali per le opere pubbliche), nonché alla ricezione ed elaborazione delle risposte pervenute e, infine, alla richiesta alle SOA di procedere alle eventuali dichiarazioni di decadenza degli attestati di qualificazione rilasciati sulla base di dati non veritieri.

Il decreto è entrato in vigore nel mese di febbraio 2008 e l'attività di verifica è iniziata nel mese di aprile, con la consegna a tutte le SOA dei modelli informatici da utilizzare per trasmettere i dati.

Il termine di conclusione della procedura (un anno dall'entrata in vigore del decreto) è tuttavia risultato subito del tutto non congruo, soprattutto in ragione della dimensione estremamente elevata di documenti da sottoporre a verifica.

I termini ristretti previsti dal decreto hanno infatti consentito alle SOA di trasmettere soltanto una parte assai ridotta dei dati previsti. In particolare, al termine previsto per la fase di trasmissione dei dati, giugno 2008, la percentuale di quelli pervenuti è stata pari a circa il 18,5% rispetto a quelli attesi e nessuna SOA è riuscita a terminare la trasmissione dei dati secondo i tempi previsti dal decreto.

Preso atto di queste difficoltà, l'Autorità ha deciso di privilegiare il flusso di documenti e conseguentemente, anche alla luce della Circolare n. 2169 del 28 febbraio 2008 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha disposto la riapertura dei termini, conclusasi nel 2009, a seguito della quale le SOA sono riuscite a trasmettere quasi tutti i documenti.

L'attività di verifica dei dati trasmessi dalle SOA è stata in un primo momento diretta a valutare i documenti inviati dagli organismi di attestazione nel periodo aprile-giugno 2008 e si è conclusa nel mese di dicembre 2008, in linea con i tempi previsti dal decreto.

Ad esito di tale attività, nella quale sono state interessate circa 6.300 amministrazioni aggiudicatrici, la Guardia di Finanza ed i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, la percentuale di documenti verificati da tali soggetti è risultata assai ridotta.

L'Autorità ha successivamente riaperto la procedura nel mese di agosto 2009, sottoponendo alla verifica i documenti trasmessi dalle SOA nel periodo di proroga. Tale attività ha riguardato complessivamente oltre 1 milione di documenti, di cui circa 288.000 certificati di lavori pubblici, circa 29.000 certificati di lavori privati e circa 750.000 fatture. La verifica ha coinvolto ulteriori 7.500 stazioni appaltanti, portando a circa 13.800 le amministrazioni aggiudicatrici interessate dalla procedura.

Lo stato della procedura di verifica straordinaria dei certificati di esecuzione lavori

Relativamente ai risultati della procedura, al mese di marzo 2010 risulta riscontrato circa il 26% dei certificati di lavori pubblici e circa il 19% dei certificati di lavori privati.

Per quanto concerne l'attività conseguente alla verifica straordinaria, questa troverà pieno sviluppo all'esito della procedura quando, compiuti gli eventuali ulteriori accertamenti istruttori, verranno individuati i dati effettivamente non confermati dai soggetti coinvolti nella verifica, ai fini dell'attivazione delle dichiarazioni di decadenza degli attestati di qualificazione rilasciati sulla base di dati non veritieri e dell'eventuale sospensione in via cautelare di tali attestati.

Dalle elaborazioni al mese di marzo 2010, è emerso che circa il 2,4% dei certificati di lavori pubblici e il 5,8 di certificati privati finora verificati non sono stati confermati dalle amministrazioni aggiudicatrici.

In merito all'individuazione dei certificati caratterizzati da effettive criticità, su un primo insieme di dati è emerso che solo una parte (circa il 25%) risulta effettivamente riconducibile a documenti che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti di pubbliche amministrazioni e per i quali le SOA dovranno procedere all'attivazione del procedimento di decadenza dei relativi attestati. Il rimanente 75% è da considerarsi non idoneo per l'attivazione dei procedimenti di cui sopra, in quanto attribuibile ad imprecisioni da parte delle SOA in fase di introduzione dati.

Per le attestazioni relative ai CEL non confermati dalle stazioni appaltanti è invece possibile richiedere alla SOA competente, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.M. n. 272/2007 di avviare il procedimento di cui all'art. 40, comma 9 ter, del D.Lgs. n. 163/2006 finalizzato alla valutazione dei presupposti per l'eventuale dichiarazione di decadenza dell'attestazione.

L'attività di verifica finora svolta ha inoltre evidenziato numerose criticità che rendono difficoltosa l'attività di vigilanza ed ha comportato uno sforzo di notevole entità da parte degli Uffici dell'Autorità. Si ricordano, al riguardo, i numerosi casi in cui l'operatore economico interessato dalle verifiche risulti titolare di attestati successivi, in corso di validità o non più operanti, i casi di "migrazione" delle imprese da una SOA all'altra, quelli di imprese - nei cui confronti sono emersi riscontri negativi sulla autenticità dei certificati - che risultano cancellate dai rispettivi registri e dunque non più esistenti, nonché i casi di cessioni di azienda o di ramo d'azienda da parte delle imprese individuate all'esito delle verifiche o, al contrario, i casi in cui i certificati riscontrati negativamente nel corso delle verifiche provengano da altra impresa a seguito di cessione di azienda.

4.3 Le criticità emerse nel sistema SOA e nei procedimenti di qualificazione

Il controllo della partecipazione azionaria delle SOA

La previsione normativa di cui all' art. 8 del D.P.R. n. 34/2000 è volta ad operare un controllo sulle partecipazioni azionarie al fine di impedire l'acquisto delle azioni da parte di determinate categorie di soggetti ovvero il trasferimento delle stesse azioni qualora la loro circolazione possa influire sulla correttezza della gestione della SOA o compromettere il requisito della indipendenza di giudizio o il suo perdurare. Sulla base del disposto di cui all' art. 8 del D.P.R. n. 34/2000, l'interesse oggetto di protezione è quello di accertate l'insussistenza, in capo all'acquirente, di fattispecie direttamente o indirettamente impeditive all'acquisto delle partecipazioni azionarie.

L'articolo in esame preclude infatti qualsiasi partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle SOA alle stazioni appaltanti, alle imprese esecutrici ed ai soggetti idonei alla progettazione. Questa disposizione tassativa pone, quindi, una presunzione *iuris et de iure* in ordine alla presenza, in capo a tali soggetti, di interessi idonei ad influire sull'indipendenza della SOA.

Al di fuori di questa esclusione, l'art. 7 comma 4 dpr 34/2000 prevede che la composizione e la struttura organizzativa delle SOA debba assicurare, anche in presenza di eventuali situazioni di controllo o di collegamento (ai sensi dell'articolo 2359 c.c.), il rispetto del principio di indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.

Per esercitare il controllo di legittimità sulle partecipazioni azionarie delle SOA, l'Autorità ha indicato nelle determinazioni e nei comunicati assunti in materia, le condizioni di ammissibilità della comunicazione di richiesta di nulla osta al trasferimento di partecipazioni azionarie nonché "*il percorso alla base del processo valutativo*" operato dall'Autorità ai fini del rilascio del nulla osta.

È stato, pertanto, evidenziato che solo la verifica caso per caso del ruolo dei diversi soggetti presenti nell'azionariato e dei loro concreti comportamenti nella struttura organizzativa della SOA può far emergere l'incoerenza della partecipazione.

Il processo valutativo alla base del nulla osta al trasferimento di partecipazioni azionarie ha infatti sempre avuto come presupposto l'assunto che la preclusione richieda una valutazione concreta delle situazioni per stabilire se il governo delle SOA sia coerente con il rispetto del principio di indipendenza e di imparzialità e di non discriminazione (art. 7, comma 4 del Regolamento).

Di recente una sentenza del TAR, a prescindere dalla questione di merito, è intervenuta sui divieti di partecipazioni azionarie contenute nell'art. 8 del Regolamento rilevando che "*il comma 4 dell'art. 7 del d.p.r. n.34/2000... non preclude astrattamente la possibilità per coloro che siano soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici di essere soci anche di una SOA,*

atteso che una presunta incompatibilità in tal senso deve essere valutata e rigorosamente motivata in relazione alla peculiarità e caratteristiche del caso concreto per cui ne consegue... che la mera titolarità in capo ad un socio minoritario di una SOA di una partecipazione largamente minoritaria al capitale di una società di costruzioni non può determinare di per sé, in assenza di ulteriori e concreti elementi in grado di dimostrare un intreccio sostanziale di interessi tali da condizionare l'indipendenza e l'autonomia operativa della SOA, la contestata incompatibilità".

È evidente anche alla luce dell'esperienza maturata, che un garantismo formale rischia di pregiudicare un funzionale esercizio della vigilanza tesa a garantire l'efficienza e l'efficacia del sistema di qualificazione e che occorre, pertanto, un generale ripensamento dell'attività di valutazione per l'esercizio del controllo sulle partecipazioni azionarie e della documentazione necessaria per la procedibilità dell'istanza.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha, infatti, un ruolo di garante dell'efficienza e corretto funzionamento del mercato e, quindi, del sistema di qualificazione avendo l'art. 14 del D.P.R. n. 34/2000 assegnato all'Autorità penetranti poteri di vigilanza e controllo sulle SOA prevedendo, a tal fine, la possibilità per la stessa di richiedere qualsiasi documento ritenuto utile per l'esercizio del potere di vigilanza.

L'Autorità ha ritenuto quindi opportuno un approfondimento sulle metodologie e i criteri operativi utilizzati per l'esercizio della attività di vigilanza sulle partecipazioni azionarie e sugli strumenti istruttori necessari per garantire che il controllo degli azionisti sulle S.O.A. partecipate sia coerente con il rispetto del principio di indipendenza e di imparzialità e di non discriminazione.

L'approfondimento ha evidenziato la necessità di adeguare i criteri e le metodologie per l'esercizio dell'attività di valutazione di cui all'art. 8, comma 5 del D.P.R. n. 34/2000 al fine di verificare che la compravendita di azioni non influisca sulla correttezza della gestione della SOA o non comprometta il requisito dell'indipendenza.

Il rilascio del Nulla Osta alla partecipazione azionaria

In considerazione di quanto esposto, l'Autorità, al fine di agevolare lo svolgimento del procedimento per il rilascio del nulla osta alle partecipazioni azionarie di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 34/2000 e garantire l'uniformità e la trasparenza delle procedure e della relativa documentazione, ha definito, con il Comunicato n. 56 del 24 Giugno 2009, la documentazione che deve essere allegata all'istanza.

Il problema delle cessioni di azienda, ma anche di ramo di azienda, si pone anche in relazione al cosiddetto problema dell'imputabilità a carico dell'impresa cessionaria delle dichiarazioni mendaci e/o della falsa documentazione prodotta dall'impresa cedente.

Il problema delle cessioni di azienda

Al riguardo, l'istanza di "riattestazione", conseguente al verificarsi dell'ipotesi indicata dall'art. 14 lettera m) del D.P.R. 34/2000, implica necessariamente la valutazione circa l'imputabilità o meno all'impresa della falsa documentazione prodotta e/o delle dichiarazioni non veritiere rese in fase di qualificazione e comporta l'avvio di un procedimento che - seppur conseguente - è distinto e cronologicamente successivo rispetto al procedimento di controllo che ha come esito la dichiarazione di decadenza dell'attestato, con relativa annotazione nel Casellario informatico. I due procedimenti si basano su presupposti diversi e implicano, altresì, modalità e criteri di valutazione altrettanto distinti.

L'imputabilità va infatti intesa come riferibilità all'impresa della falsa dichiarazione e/o falsa documentazione in sede di qualificazione secondo un criterio di diligenza ordinaria. Ciò richiede un'indagine caso per caso, con un livello di approfondimento tale da giungere ad un ragionevole giudizio di responsabilità dell'impresa nel senso della riconducibilità del falso alla sfera volitiva o cognitiva dell'imprenditore.

Nell'ambito delle problematiche connesse alle istanze di nuovo contratto di attestazione assume particolare rilievo la fattispecie della cessione di azienda o di ramo d'azienda dell'impresa con attestazione decaduta, rivelatasi in concreto tendenzialmente elusiva della normativa di settore. Si pone preliminarmente la questione di chi sia legittimato a valutare la sussistenza del requisito di ordine generale previsto dall'art. 17, lett. m), del DPR n. 34/2000 e dall'art. 38, lett. m-bis), del codice.

Allo stato attuale, nelle more della puntuale individuazione di tutti gli elementi che saranno utilizzati ai fini della valutazione dell'imputabilità, nonché del conseguente trattamento della possibile casistica, sembra potersi individuare nell'Autorità il soggetto preposto, anziché la SOA a cui sia stata presentata istanza di riattestazione. Ciò sia in analogia con la prassi antecedente all'introduzione della norma in parola, sia per motivi di economia del procedimento di riattestazione, tenuto conto che laddove si propendesse per la seconda ipotesi, in ogni caso l'Autorità, laddove la SOA ritenesse non imputabile al soggetto istante il falso, sarebbe comunque titolata, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. m) ad annullare, "… *in caso di constatata inerzia degli organismi di attestazione, le attestazioni rilasciate in difetto dei presupposti stabiliti dalle norme vigenti, nonché sospendere, in via cautelare, dette attestazioni*".

Inoltre, l'accertamento dell'imputabilità, nei casi sopra illustrati, implica necessariamente la posizione di terzietà e di imparzialità in capo all'organo deputato a valutare le istanze di nuovo contratto di attestazione. Tale evidenza rende al momento sconsigliabile affidare un compito così delicato alle SOA, che rischierebbero di valutare in maniera difforme casi analoghi o, peggio ancora, di mettere in pratica forme di concorrenza al ribasso, oltre che per logiche prettamente commerciali anche per scongiurare l'instaurarsi di contenziosi con relative richieste di risarcimento danni da parte delle imprese.

In sede di istanza di nuovo contratto nei casi di cessioni di azienda o di ramo di azienda dell'impresa con attestazione dichiarata decaduta per i motivi di cui sopra, occorrerà quindi accertare l'imputabilità nei confronti dell'impresa cessionaria che si sia avvalsa o voglia avvalersi dei requisiti posseduti dall'impresa cedente per la qualificazione. In tali fattispecie, occorre infatti valutare in capo all'impresa cessionaria il sussistere del possesso del medesimo requisito di ordine generale di cui all'art. 17, comma 1, lett. m) del DPR n. 34/2000 (assenza di false dichiarazioni e/o documentazioni rese in fase di qualificazione).

Nelle cessioni d'azienda o di ramo d'azienda, la dimostrazione della non imputabilità del soggetto cessionario per falsi riconducibili alla sfera

del soggetto cedente implica un'indagine ampia e articolata. Infatti, la valutazione svolta dalla Autorità è volta ad accertare la totale buona fede del cessionario in termini di assoluta estraneità nei confronti della falsa dichiarazione e/o documentazione resa dal cedente e, di conseguenza, di assenza di qualsiasi collegamento, anche indiretto, tra i due soggetti protagonisti della cessione, nonché in termini di diligenza, in quanto il falso in merito ai requisiti acquistati non poteva essere rilevato agevolmente.

Al riguardo, le situazioni di controllo e di collegamento sostanziale tra imprese rilevano già in sede di partecipazione alle gare di affidamento dei contratti pubblici (divieto di partecipazione di cui all'art. 34, c. 2, del Codice dei contratti) e si basano su alcune presunzioni legali (art. 2359 del codice civile) e su ulteriori elementi indiziari, la cui univocità rende plausibile la riconducibilità delle offerte ad un unico centro decisionale.

Nel caso di istanza di nuovo contratto di attestazione e in presenza di una cessione d'azienda o di ramo d'azienda, invece, non è possibile condurre l'indagine esclusivamente sugli elementi indiziari rilevanti per le situazioni di controllo e di collegamento in fase di gara, a causa della debolezza probatoria di tali indizi a fronte della conseguente preclusione illimitata dal settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in caso di rigetto dell'istanza di riattestazione per riconosciuta imputabilità.

L'indagine da condurre nel procedimento su istanza di nuovo contratto di attestazione in caso di cessione d'azienda o di ramo d'azienda dovrebbe, quindi, tenere comunque in debito conto tutti gli elementi sintomatici di una qualche forma di controllo o di collegamento tra società, ma - lungi dal ritenerli esaustivi - valutarli di volta in volta in relazione al caso concreto, abbinandoli con ulteriori elementi rafforzativi, al fine di stabilire la riferibilità o meno della falsa dichiarazione e/o documentazione al soggetto cessionario secondo un criterio di agevole conoscibilità del falso del cedente in considerazione anche del collegamento sostanziale tra i due soggetti.

L'impossibilità da parte dell'impresa cessionaria di conoscere la decadenza dell'attestazione per falsi dell'impresa cedente è spesso un motivo addotto dalla prima, in sede di richiesta di attestazione, per

comprovare l'acquisto in buona fede dell'azienda o del ramo d'azienda e per supportare la propria non imputabilità, non avendo elementi per poter accorgersi, all'atto dell'acquisto, che i requisiti oggetto di trasferimento erano parzialmente o totalmente inesistenti in quanto documentati con attestati falsi.

Al riguardo, l'Autorità valuterà l'opportunità di garantire la diretta disponibilità da parte delle imprese interessate ad acquisire un'azienda o un ramo di azienda delle informazioni relative alla decadenza degli attestati, quale meccanismo potenzialmente assai efficace di prevenzione del tentativo di elusione della sanzione prevista dalla normativa. In questo modo, infatti, l'attuale asserita impossibilità da parte dell'impresa cessionaria di conoscere la decadenza dell'attestazione per falsi dell'impresa cedente verrebbe superata.

L'impresa potenzialmente cessionaria, in altri termini, ha interesse a verificare, utilizzando tutte le informazioni liberamente disponibili, la piena integrità degli *asset* che si stanno acquisendo.

La verifica delle SOA mediante casellario informatico

Sul versante, invece, degli organismi di attestazione e delle condizioni cui devono attenersi nella loro attività di qualificazione, per consentire alla cessionaria di avvalersi correttamente dei requisiti della cedente ai fini della qualificazione, la SOA deve previamente verificare che nel Casellario non ci sia un'annotazione di decadenza dell'attestato ex art. 38, lett. m-bis o di avvio del procedimento ex art. 40, comma 9-ter di data successiva al 1° agosto 2007 nei confronti dell'impresa cedente.

La diretta disponibilità dei dati relativi ai procedimenti di decadenza da parte delle imprese e i descritti obblighi a carico delle SOA possono rappresentare i più efficaci strumenti di vigilanza, poiché sarebbero i diretti interessati e, più in generale, il mercato ad eseguire il controllo e, quindi, a coadiuvare l'Autorità nello svolgimento della sua attività di vigilanza.

La pubblicizzazione delle decadenze degli attestati e della comunicazione di avvio di un procedimento presenta inoltre un notevole vantaggio ai fini della azione di vigilanza dell'Autorità: consente una sorta di inversione dell'onere della prova a carico dell'impresa cessionaria. Nella situazione attuale, infatti, l'impresa cessionaria deve dimostrare, ai fini

della riattestazione, oltre all'assenza di collegamento con il cedente, anche di non essere stata in grado di conoscere la decadenza dell'attestazione. Con la pubblicizzazione delle informazioni in merito alla decadenza, invece, l'impresa cessionaria non può argomentare in maniera efficace di non essere stata in grado di venire in possesso dell'informazione rilevante.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUGLI APPALTI DI LAVORI

5.1 Regolamentazione dell'attività di vigilanza e del potere sanzionatorio

Nel presente paragrafo vengono illustrati i regolamenti relativi all'attività di vigilanza e del potere sanzionatorio nei quali sono individuate le procedure che le Direzioni Generali Vigilanza Lavori e Servizi e Forniture adottano nell'espletamento delle loro funzioni.

5.1.1 Regolamento di vigilanza dell'attività ispettiva

Nel corso del 2009 è stato approvato il Regolamento in materia di vigilanza e accertamenti ispettivi di competenza dell'Autorità il quale prevede che le attività di vigilanza relative agli appalti di lavori, servizi e forniture siano generate da tre tipologie di eventi:

Regolamento di vigilanza dell'attività ispettiva

1. programma annuale delle attività proposto dalla Direzione Generale competente e approvato dal Consiglio;
2. iniziativa d'ufficio;
3. segnalazioni puntuali inviate all'Autorità da soggetti interessati.

Il programma annuale è definito dal Consiglio ed i relativi sub obiettivi sono assegnati dal Direttore Generale ai vari dirigenti all'inizio dell'anno.

Le iniziative d'ufficio riguardano esigenze di indagine su temi o eventi non inizialmente previsti negli obiettivi annuali e non necessariamente determinati da segnalazioni *ad hoc*. Possono rientrare nella fattispecie iniziative avviate in esecuzione di deliberazioni del Consiglio o determinate da esigenze impreviste o da cambiamenti normativi.

Le segnalazioni provenienti dall'esterno sono, al momento, quelle più numerose.

Il regolamento in questione stabilisce, tra l'altro, le modalità e la tempistica di gestione del procedimento istruttorio. Per quanto la tipologia, si possono verificare le seguenti fattispecie:

a) l'istanza rientra nei casi di cui al comma 4 oppure al comma 7 dell'art. 2 del Regolamento richiamato; il Dirigente segnala il fatto al Direttore Generale che può decidere di avviare un'indagine, indicando i tempi entro cui deve essere ultimata l'istruttoria e predisposta la relazione finale, oppure può disporre l'archiviazione;
b) la segnalazione rientra nelle tipologie di cui all'art. 5 del Regolamento per le quali non si dà luogo a specifica istruttoria. Si tratta dei casi in cui faccia difetto in modo evidente la competenza dell'Autorità, ovvero vengano dedotti fatti o circostanze fondati su dati giuridici o di fatto palesemente inesatti;
c) l'esposto riguarda questioni attinenti al bando di gara o allo svolgimento della gara e sussistano i presupposti per ricorrere alla procedura del precontenzioso. Il Dirigente trasmette immediatamente la segnalazione all'Ufficio del precontenzioso;
d) le richieste di intervento hanno carattere di generalità. Il Dirigente classifica e trasmette tempestivamente il fascicolo completo all'Ufficio Regolazione;
e) le segnalazioni riguardano gare di importo inferiore a 150.000 euro, procedure di aggiudicazione concluse da più di sei mesi e procedure per le quali è stato emesso il collaudo definitivo. Il Dirigente valuta se acquisire ulteriori informazioni e procedere a nuova valutazione, sottoporre il contratto al monitoraggio periodico previsto dall'art. 8 del Regolamento, oppure chiudere l'istruttoria dandone comunicazione all'esponente.

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio dell'esecuzione dei contratti, va specificato che essa viene attuata dalla Direzione Vigilanza Lavori sulla base di specifici progetti definiti su iniziativa del Direttore Generale o dei vari Uffici. Tale attività consiste nell'acquisizione periodica di informazioni su uno o più appalti per verificarne il buon andamento dell'esecuzione determinato dal rispetto delle norme, dei tempi di

esecuzione e delle risorse previste all'avvio. Le fonti di acquisizione delle informazioni sono costituite dalle banche dati dell'Osservatorio, da specifiche richieste di documenti fatte a chiunque ne sia in possesso, da sopralluoghi o ispezioni presso i luoghi di esecuzione.

Oggetto del monitoraggio può essere:

- l'esecuzione del contratto;
- l'attività di una stazione appaltante**;** in questo caso il monitoraggio viene effettuato selezionando un insieme rappresentativo di appalti della stazione appaltante stessa;
- una fattispecie specifica dell'applicazione del Codice: in questo caso il monitoraggio viene effettuato selezionando un insieme rappresentativo di appalti di più stazioni appaltanti.

5.1.2 Regolamento in materia dell'esercizio del potere sanzionatorio

L'Autorità con l'adozione di uno specifico regolamento ha provveduto a quanto previsto dall'art. 8, comma 4 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 e s.m.i. al fine di disciplinare l'esercizio del potere sanzionatorio nei casi previsti dal Codice e dalle altre leggi. Il regolamento suddivide il procedimento in varie fasi (pre-istruttoria, istruttoria, del contraddittorio, e decisoria con provvedimento finale).

Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio

L'Ufficio competente può avviare un procedimento per l'applicazione di sanzioni d'ufficio sulla base delle segnalazioni ricevute dalle stazioni appaltanti o dagli enti aggiudicatori e dalle SOA.

Una volta acquisita la segnalazione, completa in tutti i suoi elementi, l'Ufficio Organizzativo (UO) competente può disporre l'archiviazione della segnalazione ovvero l'avvio del procedimento istruttorio.

L'UO competente, esaminati i fatti portati alla sua attenzione e verificata la possibile fondatezza della segnalazione, provvede, entro il termine massimo di 90 giorni dalla data in cui la segnalazione è completa, all'avvio del procedimento e ne dà comunicazione ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e al soggetto esterno all'Autorità che ha formulato la segnalazione. La

medesima comunicazione sarà effettuata anche nei confronti dei soggetti, individuati o facilmente individuabili, cui possa derivare un pregiudizio dal procedimento in corso.

Ove necessario, il Responsabile del Procedimento può, congiuntamente alla comunicazione di avvio del procedimento o in una fase successiva, convocare in audizione le Stazioni Appaltanti, gli Operatori Economici, le SOA nonché ogni altro soggetto in grado di fornire elementi probatori utili ai fini dell'esame della procedura in corso e può, congiuntamente alla comunicazione richiedere documenti, informazioni e chiarimenti ad ogni altro soggetto che ne sia in possesso.

Nel rispetto dei termini riportati nella comunicazione di avvio, i partecipanti al procedimento istruttorio, oltre a rispondere alle richieste di informazioni inviate dal Responsabile, possono, in ogni momento della fase di acquisizione degli elementi probatori, produrre ulteriore documentazione, memorie e controdeduzioni sulle informazioni inviate anche da altri partecipanti. Tutta la documentazione prodotta nel corso del procedimento dovrà essere inviata anche agli altri partecipanti allo stesso.

Nel rispetto dei termini riportati nella comunicazione di avvio, i partecipanti al procedimento istruttorio, oltre a rispondere alle richieste di informazioni possono produrre ulteriore documentazione e richiedere di essere sentiti in audizione dall'U.O. competente.

Quindi viene effettuata l'audizione delle parti in fase istruttoria nel corso della quale il Responsabile del Procedimento competente e i rappresentanti delle parti illustrano la propria posizione in merito al procedimento.

Per la conclusione del procedimento sanzionatorio l'Autorità fissa un termine non superiore a 180 giorni, decorrenti dalla notifica dell'avvio del procedimento. In questa fase è prevista la possibilità di integrazioni documentali e ulteriori audizioni con sospensione del termine per la pronuncia da parte dell'Autorità.

All'esito dell'istruttoria l'ufficio competente sottopone la questione al Consiglio dell'Autorità per la relativa decisione che può richiedere al Responsabile del Procedimento ulteriori approfondimenti o un

supplemento di istruttoria con la riapertura dei termini; convocare in audizione le Stazioni Appaltanti, gli Operatori Economici, le SOA nonché ogni altro soggetto in grado di fornire elementi probatori utili ai fini dell'esame del procedimento in corso; disporre il provvedimento finale.

Il provvedimento finale, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/90 e s.m.i., adeguatamente motivato, indicherà i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione del Consiglio dell'Autorità, nonché il termine e l'Amministrazione a cui è possibile ricorrere.

L'Autorità provvede a notificare alle parti interessate il provvedimento finale e, nel caso in cui abbia deliberato anche la sospensione dalle gare dell'Operatore Economico coinvolto, l'UO competente procede tempestivamente all'iscrizione dell'Impresa nel Casellario Informatico.

Per la determinazione dell'importo della sanzione e della durata dell'eventuale sospensione dalle gare, il Consiglio avrà, di regola, a riferimento i parametri contenuti nell'articolo 6, comma 8, del Codice e nella Legge 24 novembre 1991, n. 689, recante *Modifiche al sistema penale*, consistenti in: valore economico dell'appalto cui l'infrazione si riferisce; gravità dell'infrazione, tra cui dolo e colpa grave; condizioni economiche dell'operatore coinvolto; eventuale reiterazione di comportamenti analoghi a quelli contestati; opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dell'infrazione contestata.

Il potere sanzionatorio, esercitato ai sensi del comma 11 dell'art. 6 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163; si articola in due ipotesi, a loro volta contenenti due diverse fattispecie:

Il primo periodo riguarda i soggetti di cui al comma 9, di seguito specificati, che:

1) rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire all'Autorità (soggetto attivo) le informazioni, i documenti, e i chiarimenti (ambito oggettivo) relativamente a lavori, servizi e forniture pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione ed agli affidamenti: in tale ipotesi è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino a € 25.822;

2) forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri**:** in tale ipotesi è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino a € 51.545.

Soggetti passivi in entrambi i casi sono: stazioni appaltanti, operatori economici esecutori di contratti, Società Organismo di Attestazione (soggetti, questi ultimi, inseriti dal terzo correttivo, art. 2 comma.1 lett. c d.lgs. 152/2008), ogni altra pubblica amministrazione ed ogni ente, anche regionale, operatore economico o persona fisica che ne sia in possesso.

Nel caso in cui i soggetti ai quali è richiesto di fornire i predetti elementi appartengano a pubbliche amministrazioni, l'Autorità, ai sensi del comma 12, formula apposita segnalazione all'amministrazione competente ai fini del procedimento disciplinare.

Si inseriscono nell'ottica di consentire all'Autorità un efficace monitoraggio (raccolta ed elaborazione dei dati) ai fini del controllo sull'andamento generale del settore, e quindi in ultima analisi ai fini della vigilanza, i c.d. obblighi informativi previsti dall'art. 7, comma 8, del codice, in base al quale è sanzionata l'omissione senza giustificato motivo, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, dei dati informativi sui contratti di importo superiore a 150.000 euro.

Il secondo periodo contiene altresì due fattispecie, e viene espressamente richiamato dall'art. 48 del codice (controllo sul possesso dei requisiti) che oltre alla sanzione pecuniaria disposta dall'art. 6 prevede anche l'applicazione di una sanzione interdittiva (sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento); soggetti passivi in tale caso sono gli operatori economici i quali:

1) non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento;

2) forniscono dati o documenti non veritieri alle stazioni appaltanti, agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione circa il possesso dei requisiti di qualificazione.

Il Codice dei contratti ha generalizzato il meccanismo di controllo dei requisiti speciali di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa,

seguendo l'impostazione delle direttive comunitarie di tendenziale unificazione delle procedure d'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Ulteriore integrazione alla norma originaria è stata apportata dall'articolo l, comma 1, lettera m), del D.lgs. n. 152 del 2008, (terzo correttivo) con l'aggiunta del comma l-*bis* che prevede l'obbligo di comprova del possesso dei requisiti già in fase di offerta (presentando la documentazione relativa ai requisiti di capacità economica finanziaria e tecnico organizzativa in originale o copia conforme) nel caso in cui le stazioni appaltanti si avvalgano della facoltà di limitare il numero di candidati da invitare, ai sensi dell'articolo 62, comma l, del Codice.

Stante le rilevanti modifiche normative introdotte dal Codice, L'Autorità con Determinazione n. 5 del 21 maggio 2009, ha emanato le linee guida per l'applicazione dell'art. 48, di talché la materia può dirsi ora compiutamente regolata.

Per quanto, da ultimo, concerne i settori speciali, in base all'art. 230, comma 2, "*Per l'accertamento dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economico finanziaria gli enti aggiudicatori che sono amministrazioni aggiudicatrici, ove non abbiano istituito propri sistemi di qualificazione ai sensi dell'articolo 232, applicano gli articoli da 39 a 48*". In tale ultima ipotesi, agli appalti di lavori si applica l'art.48, limitatamente a quelli di importo inferiore o uguale a 150.000 euro ed a quelli di importo superiore a 20.658.276 di euro; tale articolo si applica, inoltre, a tutti gli appalti di servizi e forniture a prescindere dall' importo. Il successivo comma 3 fornisce tre opzioni agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici (ossia, essenzialmente le imprese pubbliche) "... , *alternativamente, istituire propri sistemi di qualificazione ai sensi dell'articolo 232, ovvero applicare gli articoli da 39 a 48, ovvero accertare i requisiti di capacità tecnico professionale ed economico finanziaria ai sensi dell'articolo 233*".

Di conseguenza, se tale ente aggiudicatore istituisce propri sistemi di qualificazione, valgono le stesse considerazioni prima riferite in analogo caso alle amministrazioni aggiudicatrici; se non istituisce propri sistemi di qualificazione, applica gli articoli da 39 a 48 del Codice, e in tal caso valgono le precedenti considerazioni riferite alle amministrazioni

aggiudicatrici. Infine, se non istituisce propri sistemi di qualificazione, o non applica gli articoli da 39 a 48, individua propri criteri di selezione qualitativa, seppure nel rispetto dei principi desumibili dagli articoli da 39 a 50, non utilizzando la procedura prevista dall'art. 48 ma una procedura specifica stabilita per le proprie esigenze.

5.2 Lavori di particolare rilevanza

Oltre alle ordinarie attività ispettive sugli appalti oggetto di segnalazione all'Autorità relative a presunte anomalie/irregolarità nella conduzione degli stessi, sono state espletate, alla luce delle più recenti novità normative e giurisprudenziali, alcune indagini di particolare rilevanza economica-sociale.

Le indagini effettuate nel corso del 2009 hanno riguardato in particolare molteplici casi aventi ad oggetto appalti di lavori di notevole complessità così come pure appalti di importo non rilevante ma che presentavano tuttavia problematicità non secondarie. È stata anche proseguita l'indagine sull'alta velocità/capacità, avviata negli anni passati, che ha confermato quanto rilevato precedentemente in merito alla procedura atipica scelta agli inizi degli novanta per la realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

Infine, l'attività di vigilanza si è realizzata anche con i procedimenti sanzionatori e le annotazioni al Casellario Informatico.

5.2.1 Affidamento a terzi di lavori nelle concessioni autostradali

Il fenomeno, già rilevato in passato, del mancato affidamento a terzi, da parte dei concessionari autostradali, della percentuale del 40% dei lavori da realizzare, è stato confermato con l'indagine sulla Strada dei Parchi S.p.A.. La vigilanza ha riguardato anche la verifica, con riferimento all'esecuzione dei lavori di adeguamento dei dispositivi di sicurezza stradale, del possesso dei requisiti di qualificazione dell'impresa associata della Concessionaria per l'esecuzione dell'appalto.

In particolare, l'ispezione ha riguardato principalmente: il piano dei futuri affidamenti, sia per gli interventi da eseguire direttamente, sia per

quelli da aggiudicare con le procedure di evidenza pubblica; la descrizione dell'intervento, con relativo importo ed elementi significativi del quadro economico; gli adempimenti in ordine alla programmazione e pianificazione degli interventi; stato dei procedimenti di affidamento e percentuale di esecuzione; procedure di appalto; criteri di aggiudicazione; acquisizione dell'elenco aggiornato delle società controllate e collegate al Concessionario e i relativi elementi di qualificazione. Sono state acquisite informazioni sia sulla compagine societaria e sulle relative evoluzioni, sia sulle modalità di affidamento della concessione risalente al 2001.

Dall'attività istruttoria è emerso che: l'ATI affidataria si è costituita nella società di progetto Strada Dei Parchi S.p.A con le stesse percentuali azionarie e che tutt'oggi sono rimaste invariate; la Toto S.p.A. è deputata ad eseguire le opere civili, Autostrade Italia S.p.A., anche attraverso le società SPEA S.p.A. e Pavimental S.p.A., è addetta all'esecuzione dei restanti interventi; la IMC S.r.l., quale società incaricata della realizzazione di opere di cui alla categoria OS12 (barriere di sicurezza), è stata acquisita dal Gruppo Toto.

Il piano generale degli investimenti è formato da tre interventi principali riguardanti:

a) l'ammodernamento dei dispositivi di sicurezza dell'autostrada;

b) la progettazione e costruzione della seconda carreggiata, dalla progressiva KM 0+00 a KM 5+474,41 del tronco Villa Vomano-Teramo;

c) la realizzazione di viabilità complanare tra la barriera di Roma Est e via P. Togliatti nonché la terza corsia tra via P. Togliatti e la galleria Pittaluga, compreso l'adeguamento della stazione di Lunghezza e l'armonizzazione della viabilità odierna.

Affidamento a terzi dei lavori da parte del concessionario autostradale

Relativamente al piano economico finanziario, che prevede interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di investimento per un importo totale di circa 1.070 mln di euro, il concessionario ha evidenziato che lo stesso rappresenta un obbligo di spesa nel suo insieme e non costituisce un impegno puntuale riferito ad ogni esercizio economico/finanziario, e che spetta all'autonomia imprenditoriale del concessionario, la valutazione circa l'attuazione dell'impegno.

In ordine alle varie percentuali di spesa degli affidamenti da parte del concessionario, si evince inoltre che l'importo degli interventi affidati direttamente al 31.12.2008 è pari a circa euro 405 mln di euro corrispondente ad una percentuale pari a circa il 38% dell'importo previsto nel piano economico finanziario. La medesima somma qualora riferita al totale appaltato al 31.12.2008, di circa 545 mln di euro ovvero circa il 51% degli investimenti riferiti al piano generale, determina una percentuale di circa il 74%. Si evidenzia, altresì, che il ribasso medio degli appalti affidati alle società proprie o collegate risulta pari al 14,59% sull'elenco dei prezzi di volta in volta applicato all'intervento e desunto o da prezzi ANAS o da elenco prezzi regionali o in assenza dalle indicazioni del mercato; per quanto invece riguarda il ribasso affidato a terzi è pari a 11.96%.

Relativamente agli interventi di adeguamento dei dispositivi di sicurezza, gli esecutori sono rispettivamente l'A.T.I. IMC S.r.l. – Toto S.p.A. per il primo appalto e la sola Toto S.p.A. per il secondo, attesa l'incorporazione della prima. I due interventi sono stati pressoché ultimati, inoltre la progettazione dei due interventi è stata effettuata dalle medesime imprese in quanto trattasi di appalti integrati.

Si è rilevata, inoltre, un'attività di negoziazione tra concessionario e ANAS per l'aggiornamento dell'atto concessorio - siglato il 18 novembre 2009 - e la conseguente elaborazione di un nuovo piano economico finanziario che, in linea generale, prevede maggiori interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché ulteriori interventi rispetto al piano degli investimenti sopra descritti.

Dalla documentazione acquisita nel corso dell'ispezione è emerso come fino all'entrata in vigore del D.L. 262 del 3 ottobre 2006, il concessionario non abbia agito negli affidamenti in qualità di amministrazione aggiudicatrice, bensì con affidamenti diretti ad imprese collegate ovvero azioniste.

In seguito, ai sensi delle norme seguenti L. conv. 286/2006 e L. 296/2006 nonché D.L. 300/2006 e L. conv. 17/2007, il concessionario ha agito in qualità di amministrazione aggiudicatrice. Fino all'entrata in vigore del D.L. 262 del 3 ottobre 2006, ha agito in virtù delle disposizioni

legislative dei contratti pubblici unicamente per l'affidamento dei lavori e non per le forniture e per i servizi, rispetto ai quali ha fatto unicamente riferimento a disposizioni interne; nel rispetto delle disposizioni convenzionali ha provveduto altresì ad affidare parte dei lavori ad imprese azioniste e ad imprese collegate.

Successivamente, in applicazione a quanto disposto nell'art. 2, comma 85, del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modifiche dalla Legge 24 novembre 2006 n. 286, come ulteriormente modificato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 e dalla legge 26 febbraio 2007 n. 17, il concessionario ha agito in qualità di amministrazione aggiudicatrice, ove richiesto da dette norme, per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In ordine all'aspetto peculiare dell'indagine è da rilevare che, allo stato, a fronte di un investimento del concessionario pari 51% dell'intero programmato emerge un rapporto in favore degli investimenti infragruppo pari al 74% del totale sinora investito.

A tal fine, considerato lo spirito liberalizzante che permea il quadro normativo di riferimento nonché il fatto che anche quando gli affidamenti di lavori avvengono in conformità ai limiti normativamente stabiliti, gli effetti verificabili sul mercato corrispondono a un'oggettiva limitazione del numero e dell'importo dei lavori messi a gara, con conseguenti restrizioni alla libera concorrenza. Pertanto, se da un lato è in parte condivisibile l'assunto del concessionario, nonché del giudice amministrativo, circa la natura non cogente del piano economico finanziario e che spetta all'autonomia imprenditoriale del concessionario la valutazione circa le modalità d'impiego delle risorse impegnate, dall'altro è altrettanto vero che una totale discrezionalità del concessionario circa il "come e quando" attuare siffatto obbligo appare elusivo ed in contrasto con le regole della libera concorrenza, basata sulle parità delle opportunità tra gli operatori che agiscono sullo stesso mercato in un dato momento.

Pertanto sul punto non si ritiene di discostarsi dall'orientamento già espresso da questa Autorità con Deliberazione n. 202 del 16 luglio 2002, ove si enunciava che il calcolo delle aliquote in commento non va riferito al

periodo dell'intera concessione, poiché ove intervenisse la revoca della concessione per cause contingenti - cosa non impossibile in una concessione di relativamente lunga durata - l'eventuale iniziale superamento dell'aliquota massima (60%) non potrebbe essere recuperato. Perciò, sotto tale profilo sarebbe ragionevole rispettare le aliquote in parola nei programmi triennali, salvo casi singolari dipendenti dalla programmazione del concessionario e che dovrebbero essere tecnicamente motivati (tipo ed entità degli interventi da attuare). Inoltre, il concessionario deve redigere un programma preliminare degli interventi da articolare in più fasi.

Tale interpretazione appare oggi ancor più rafforzata, in virtù del 2° considerando della Direttiva 2004/18/CE, ove si prevede che l'aggiudicazione degli appalti per conto dello Stato è subordinata al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi di proporzionalità e di trasparenza, nonché dall'intero quadro normativo nazionale sopra delineato. Ove il principio della proporzionalità, che a ragione viene fatto rientrare fra i principi generali e parte della dottrina lo intende e lo qualifica come espressione del principio di Stato di diritto, che va considerato quale postulato immanente dell'ordinamento comunitario, impone di paragonare obiettivo e mezzo e di ponderarli nella loro rispettiva importanza. Naturalmente, una valutazione così congegnata non può avvenire in modo astratto, in quanto la relativa effettuazione necessita sempre di concretizzazione.

Applicato alle concessioni, questo principio, pur lasciando alle organizzazioni concedenti la facoltà di definire, in particolare in termini di prestazioni e di specifiche tecniche, l'obiettivo da raggiungere, esige, però, che ogni provvedimento adottato sia al tempo stesso necessario e adeguato in relazione all'obiettivo fissato. Da ciò discende che nel silenzio della norma l'affidamento all'esterno del 40% dell'investimento globale della concessione dovrebbe essere proporzionalmente affidato, in linea di massima, sull'intero arco temporale della convenzione; di fatto rendendo attuabile una vigilanza in itinere da parte del concedente (ANAS) nonché di questa Autorità. In mancanza ci si limiterebbe ad una verifica del rispetto del vincolo *ex post* con scarsa valenza pratica.

Tali effetti distorsivi saranno maggiormente avvertiti per effetto della rinegoziazione della concessione, la quale, secondo quanto riportato nel corso dell'ispezione, determinerà un incremento degli investimenti con un ulteriore spostamento nel tempo dell'obbligo di esternalizzare il 40% degli investimenti.

Tanto premesso, l'Autorità ha invitato la Strada dei Parchi S.p.A. ad adottare un piano di rientro nell'aliquota del 60% degli affidamenti infragruppo , ad osservare per il futuro, con scansione biennale, l'aliquota minima del 40% di cui all'art. 2 comma 4 della legge quadro, odierni 146, 147, 149 e 253, comma 25, del D. Lgs. 163/06, a riformulare un puntuale programma di investimenti in cui sia data evidenza dell'aliquota del 60% degli affidamenti infragruppo ovvero, in caso di mancato rispetto, le ragioni di un diverso orientamento anche in relazione al piano generale degli interventi.

5.2.2 PON Trasporti 2000 – 2006

Nel corso del 2009 l'Autorità ha avviato un procedimento di accertamento sugli appalti del Gruppo FS per valutare l'adeguatezza ai principi di economicità e concorrenza delle procedure adottate da Italferr, per individuare ed aggiornare i tariffari degli appalti di attrezzaggio tecnologico e da Anas per valuatare le metodologie seguite nella verifica della congruità delle offerte sopra la soglia di anomalia.

La verifica dell'anomalia delle offerte negli appalti ANAS

Con riferimento agli appalti ANAS, tenuto conto anche dell'attenzione che sul tema delle offerte anomale è stata prestata dagli organi comunitari, l'Autorità, ha ulteriormente sviluppato l'indagine già avviata nel 2008 la quale aveva evidenziato che nel 50% degli appalti esaminati, l'aggiudicazione era intervenuta con l'esclusione di tutte le offerte sopra la soglia di anomalia ai sensi dell'art. 86, comma 1, del D.Lgs. n.163/2006. Il fenomeno, se frequente è generalizzato, rischia di stravolgere l'istituto, poiché si traduce, di fatto, nella esclusione automatica di tutte le offerte sopra la soglia di anomalia, nonostante le giustificazioni presentate dai

singoli partecipanti ed i ribassi marginalmente differenti tra le diverse offerte.

Rispetto alla precedente indagine, sono stati approfonditi due aspetti con riferimento ai bandi pubblicati dal luglio 2008 al luglio 2009. Il primo volto a verificare se nella nuova impostazione di ANAS SpA in tema di verifica della congruità delle offerte anormalmente basse fosse ancora presente la cennata anomalia. Il secondo, per verificare se vi fossero deficit procedurali nella metodologia seguita per la verifica e, segnatamente, in ordine all'ampiezza della discrezionalità tecnica della commissione di valutazione delle offerte.

ANAS ha posto in essere una capillare attività di riscontro delle voci di prezzo, comprese le spese generali e l'utile dell'impresa nonché anche mediante precise indicazioni contenute nei bandi di gara nelle quali sono riportate le quantità delle lavorazioni e gli schemi di analisi delle voci, ai fini delle giustificazioni dei singoli prezzi.

La commissione per la verifica di congruità è individuata di volta in volta nella medesima commissione di gara; le valutazioni della congruità interessano tutti i prezzi nonché le spese generali e l'utile dell'impresa e sono svolte in tempi, pur se non sempre brevi, comunque ragguagliati all'entità rilevante degli appalti.

Nel campione di appalti esaminati nell'ultimo approfondimento, diversamente da quanto osservato nella prima indagine, l'aggiudicazione è operata di norma a favore della offerta con ribasso più elevato o poco al disotto, anche se con ribasso collocato al di sopra della c.d. soglia di anomalia: e ciò è corretto avendo ANAS accertato la congruità dell'offerta dell'aggiudicataria; solo in un appalto (PA 2008-001), l'aggiudicazione è operata a favore della prima offerta sotto la soglia di anomalia, dopo la esclusione per non congruità di 5 offerte con ribasso maggiore della soglia medesima e con carenti giustificazioni da parte delle imprese.

Dunque, alla luce dell'orientamento costante della giurisprudenza e di quanto chiarito dall'Autorità con proprie pronunce, l'operato di ANAS è apparso connotato da formale correttezza; infatti, sono da considerare legittime le verifiche compiute dalle stazioni appaltanti qualora prive di

vizi di illogicità, omesso esame o travisamento di fatti e purché l'esame sia esteso a tutte le voci formanti il prezzo complessivo a base di gara e dunque dell'offerta, come appunto sono apparse le procedure di ANAS.

Quanto agli accertamenti in capo al gruppo FS è stato acclarato che, in linea generale, Italferr utilizza le "Tariffe di prestazioni e lavori" elaborate da RFI ed aggiornate periodicamente.

Con riferimento agli anni recenti, gli aggiornamenti delle tariffe si sono susseguiti a partire dal 1992, anno nel quale i tariffari erano stati interamente adeguati; ulteriori appendici di aggiornamento sono state prodotte nel 1994 e nel 1997; nel 2004, l'Amministrazione ha autorizzato i Referenti Tecnici di progetto ad ulteriori aumenti fino al 20% dell'importo complessivo dell'appalto.

RFI ha evidenziato come i processi di revisione delle Tariffe di prestazioni e lavori tocchino sia i contenuti tecnici delle diverse voci sia i loro valori economici, implicando tempi relativamente lunghi e procedure onerose. L'azione dell'Amministrazione ha avuto, in questo senso, lo scopo di fornire alle strutture tecniche la flessibilità adeguata ad interpretare correttamente il mercato tra una revisione e l'altra.

Le criticità dei prezzari negli appalti tecnologici espletati da ITALFERR

In tale contesto, le strutture tecniche di RFI e ITALFERR, al fine di adeguare i valori in parola alle condizioni correnti e di fornire agli operatori i segnali più corretti per garantire la maggiore concorrenza possibile, hanno proceduto ad analisi puntuali dei costi delle opere poste a gara, avendo a riferimento elenchi, prezzi standard o specializzati, o listini ufficiali delle aree di riferimento.

La revisione ultima, completata l'1.08.2008, avrebbe affrontato in modo approfondito il problema della quantificazione dei prezzi che, per effetto delle vigenti disposizioni normative verranno aggiornati con apposito monitoraggio.

Al fine di valutare tutto quanto sopra rappresentato, si è valutato di esaminare tre gare campione.

In esse sono state utilizzate come base di calcolo le Tariffe di prestazioni e lavori approvate da RFI in data 1.08.2008.

Nel periodo 1.07.08 – 1.07.09 è stato effettuato un solo appalto di attrezzaggio tecnologico - di maggiore importo - con procedura aperta e due affidamenti sottosoglia per il completamento di altrettanti impianti.

Nonostante fosse stata esperita la procedura aperta, l'appalto di maggiore importo è stato poi affidato con procedura negoziata con i medesimi due soggetti partecipanti alla gara, con un aumento d'asta di oltre il 14 %; la procedura aperta si concludeva infatti "senza effetto", stanti in gara solo due offerte in aumento inammissibili. Sebbene il computo metrico estimativo facesse riferimento a Tariffe approvate da RFI nel 2008, da considerare pertanto formalmente aggiornate alla data dell'appalto.

I due restanti interventi oggetto dell'indagine, si riferiscono al completamento di impianti già realizzati o in corso di realizzazione; Italferr ha operato l'affidamento in favore del soggetto esecutore delle componenti dell'impianto già realizzato. In tali casi, pertanto, non ha senso riferirsi ad aumenti sull'importo a base d'appalto, in quanto trattasi di procedura negoziata con un unico soggetto.

Il dato emerso conferma la ricorrenza di affidamenti con procedure negoziate previa procedura aperta o ristretta "senza effetti", già rilevata dall'Autorità, con sensibili aumenti d'asta.

Alla richiesta di delucidazioni sulla tendenza all'aumento d'asta delle gare per l'attrezzaggio, Ferrovie dello Stato ha evidenziato i seguenti dati:

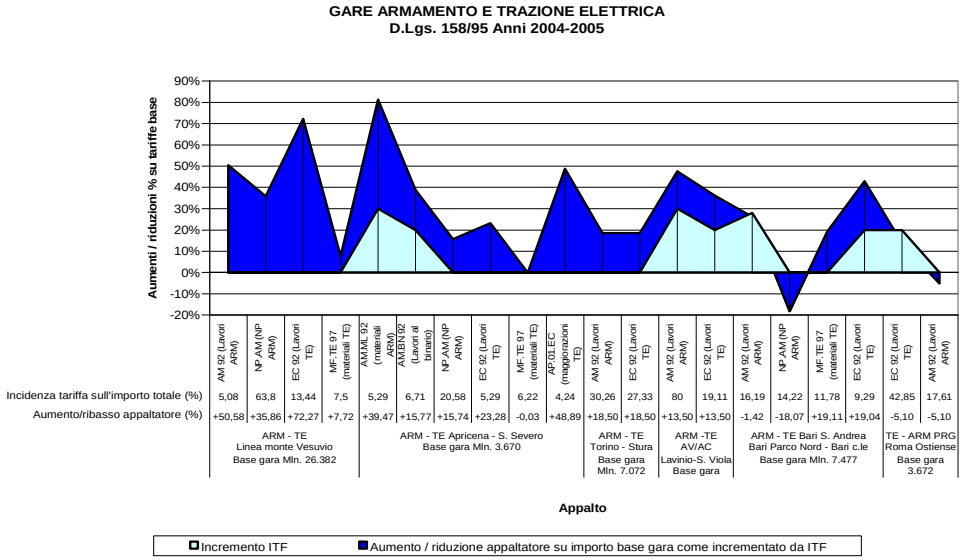
- Periodo censito: dal 1995 al 2008
- Numero di affidamenti negoziati, dopo procedura aperta: 67
- Importo complessivo degli affidamenti: 1.075, 19 Mln di euro
- Percentuale rispetto agli affidamenti sopra la soglia comunitaria: 14 %
- Aumenti d'asta: da circa 6 % a circa 45 %
- Soggetti affidatari: n.57
- Soggetti affidatari più di 1 volta: n.29
- Soggetti affidatari più di 2 volte: n.17

I 29 soggetti affidatari, sono risultati di frequente in ATI, mandatari o mandanti.

FS ha chiarito di non disporre di elementi per giustificare sia la ricorrenza delle gare deserte, sia i conseguenti aumenti d'asta, attesa

l'adozione nei progetti, delle Tariffe FS incrementate dal Referente di Progetto anche del 20 %.

Con riferimento al solo *attrezzaggio tecnologico* (tutte le opere meno il *corpo ferroviario* e il *segnalamento*), FS produceva altresì la statistica riportata nel grafico seguente, dei ribassi di affidamento degli appalti nel periodo 2004-2005, desunti dall'elenco delle 67 procedure negoziate di cui sopra.



Il grafico evidenzia con l'area in colore blu (linea spezzata superiore) gli aumenti d'asta e con l'area celeste (linea spezzata inferiore) gli aumenti della Tariffa FS operati prima delle gare stesse. È evidente l'indifferenza degli aumenti d'asta dal prezzo a base di gara; anzi, ai picchi di adeguamento dei prezzi corrispondono picchi degli aumenti d'asta. Il fenomeno, pare, addirittura accentuato nelle opere civili.

Sembra pertanto sussistere una sorta di posizione dominante di un gruppo di imprese nei confronti di FS; spiegabile, secondo FS, con la natura altamente specialistica delle opere in esame, richiedente un'elevata componente di Ricerca e Sviluppo per assicurare i più elevati standard di sicurezza ferroviaria allo stato possibili.

In estrema sintesi, secondo FS, da un lato esiste un monopsonio (RFI), dall'altro sussiste un oligopolio di un ristretto numero di operatori in possesso di mezzi e competenze tecniche particolari, che rende complessa la minimizzazione dei prezzi.

Pur se il campione di appalti relativi all'attrezzaggio tecnologico nel periodo 1.7.08 - 1.7.09 è molto contenuto, si conferma che l'affidamento in aumento non è riconducibile *tout court* ad una carenza di formale aggiornamento delle tariffe. Pertanto si profilano due motivazioni alternative:

a) Le stime di aggiornamento delle Tariffe sono errate vista l'affluenza nella gara (iniziale) di sole offerte in aumento; la specificità delle opere di attrezzaggio tecnologico non consente di effettuare una valutazione circa la congruità delle predette Tariffe data la mancanza di riferimenti a interventi similari;

b) Si tratta del mero effetto di un gruppo di operatori a svantaggio del Committente FS, effetto facilitato dalla ristrettezza di soggetti resi idonei a eseguire le opere in esame.

Appare, pertanto, opportuno giungere a soluzioni tese a ridurre lo squilibrio evidenziatosi nel settore dell'attrezzaggio, calando al caso in esame gli insegnamenti dettati dalla Corte Costituzionale con sentenza n.401 del 2007: la tutela della concorrenza comprende sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi mirati a ridurre gli squilibri, con la creazione di condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali.

5.2.3 Problematiche in tema di *Project Financing* nella riqualificazione di opere rientranti nei beni culturali

Problematiche nell'utilizzo del Project Financing nelle opere di interesse storico

L'Autorità, nel corso del 2009, ha avuto modo di analizzare l'intervento mediante *Project Financing* riguardante la riqualificazione di una struttura Ospedaliera rientrante nel patrimonio dei beni culturali. L'avviso prevedeva la concessione del 50% circa della superficie utile del bene monumentale "ospedale vecchio", in uso al privato promotore/finanziatore, con attività commerciali non rientranti nell'ambito di cui all'art. 101, comma 3, del D.Lgs 42/2004, per il quale gli istituti ed i luoghi che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico.

Con il progetto, il promotore, per mantenere le previsioni di spesa, ha diminuito le opere da eseguire, circa 3.000 mq in meno da restaurare, ancorché nell'avviso di project si prevedeva il restauro dell'intero complesso.

Al riguardo, la Stazione Appaltante ha evidenziato era ancora nella fase iniziale, contraddistinta dal confronto con il soggetto promotore al fine di modificare il progetto alle esigenze del pubblico interesse; ha precisato inoltre che l'asseverazione era ancora valida anche a seguito della riprogettazione poiché il piano economico finanziario era rimasto invariato (il progetto preliminare era stato "marginalmente" modificato e, successivamente, era intervenuta una nuova asseverazione del P.E.F. da parte della Price Waterhouse Coopers S.p.A.).

Con riferimento alle considerazioni espresse in ordine all'asseverazione del piano economico-finanziario, sostituita a seguito delle modifiche al progetto preliminare effettuate nel corso della procedura di valutazione delle proposte ex art. 154 del Codice, l'Autorità ha ritenuto che tale asseverazione fosse avvenuta in conformità al quadro normativo vigente, richiamando tuttavia la stazione appaltante a valutare l'equilibrio economico-finanziario del nuovo piano asseverato.

Relativamente alla liceità della concessione a privati della gestione temporanea di beni culturali sottoposti alla disciplina del D. Lgs. n. 42/2004, mediante l'istituto del project financing, si è rilevato dirimente il disposto dell'art. 197, comma 3, del Codice, che contempla tale possibilità, nonché la pronuncia del Consiglio di Stato n. 3507/2008 che ha ammesso l'applicazione dell'istituto *de quo* agli interventi sui beni culturali, ritenendo la fruizione pubblica di questi ultimi compatibile con la gestione privata di una parte minoritaria degli stessi. Condizione che è apparsa soddisfatta per il fatto che tale gestione è risultata limitata al 43,9% della superficie del complesso monumentale; percentuale non irrisoria ma comunque minoritaria, secondo l'indirizzo espresso dal Supremo Consesso di giustizia amministrativa.

Viceversa, perplessità sono sorte riguardo alla clausola contemplata nell'art. 28 dello schema di convenzione, ai sensi della quale veniva

riconosciuta al concessionario la facoltà di revocare/revisionare la concessione in caso di "imprevedibili condizioni del mercato finanziario tale da non rendere sostenibile il risultato atteso del Piano economico finanziario"; eventualità al verificarsi della quale le parti avrebbero potuto stipulare un accordo diretto a regolare i reciproci (mutati) rapporti giuridico - economici. Invero, una tale clausola, per la genericità che la caratterizzava, sembrava contrastare con le disposizioni degli articoli 43 e 49 del Trattato CE, nonché con i principi di cui all'art. 2 del Codice, consentendo di fatto il trasferimento del rischio economico – finanziario dell'operazione in capo all'Amministrazione.

Pertanto, l'Autorità ha proposto una modifica dello schema di convenzione, conformemente alle caratteristiche ed ai principi che governano l'istituto del *Project Financing*, tra i quali l'assunzione dell'alea economica in capo al concessionario, fermo restando l'obbligo per l'Amministrazione di effettuare le dovute valutazioni in termini di qualità del progetto, di redditività dell'operazione e dell'interesse pubblico perseguito, connesso alla gestione del bene culturale secondo i canoni e i principi sanciti dal D.Lgs. n. 42/2004.

5.2.4 Servizio Idrico Integrato

L'Autorità, con delibera n.16 del 24.3.2010, ha concluso la procedura di vigilanza avviata con la deliberazione n. 16 del 7 maggio 2008, volta ad accertare l'osservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale interamente pubblico.

L'Autorità aveva disposto l'avvio dell'indagine in quanto, dai primi accertamenti di carattere preliminare, aveva rilevato come la scelta delle Autorità d'Ambito di procedere alla produzione in house del servizio fosse avvenuta in molti casi in mancanza della sussistenza dei requisiti necessari a garantire l'inesistenza di finalità commerciali, con evidente lesione del principio della libera concorrenza nei contratti pubblici.

Giova ricordare che le prime risultanze istruttorie erano state comunicate ai soggetti interessati (Autorità d'Ambito e Gestori) con la deliberazione n. 52 del 26 novembre 2008; successivamente, a seguito dei

chiarimenti e degli impegni assunti dai medesimi soggetti interessati, l'Autorità, con deliberazione n. 24 del 1 aprile 2009, aveva chiesto a questi, per 29 gestioni ritenute ancora non in regola, di comunicare le misure adottate per rendere le stesse conformi alla normativa vigente.

Con la richiamata ultima deliberazione l'Autorità ha preso atto dei provvedimenti adottati dalle Autorità d'Ambito e dai Gestori, con riferimento alla data del 30 settembre 2009; su 61 gestioni in house, 39 risultano conformi alla normativa vigente in materia, mentre 22 si sono rivelate non conformi.

In particolare, per queste ultime 22 gestioni, si sono riscontrati diversi comportamenti assunti dai soggetti interessati:

a) 11 casi in cui questi non hanno dato attuazione agli impegni precedentemente individuati ed assunti, ovvero i provvedimenti adottati non sono stati del tutto adeguati;

b) 7 casi in cui non hanno individuato impegni adeguati o non hanno assunto i conseguenti provvedimenti volti a conformare la gestione del servizio alla normativa vigente in materia;

c) 1 caso in cui, pur essendo stato avviato il processo di modifica dello statuto societario, non è stato perfezionato entro la data del 30 settembre 2009;

Risultati dell'indagine sul servizio idrico integrato

d) 3 casi in cui i soggetti interessati, pur avendo scelto di gestire il servizio non più nel modello in house, ma attraverso la trasformazione delle società interamente pubbliche in società miste pubblico-private, non hanno operato detta trasformazione alla data del 30 settembre 2009.

È da evidenziare che le gestioni non conformi cessano, in base al regime transitorio previsto con il D.L. 135/09, convertito in Legge 166/09, alla data del 31 dicembre 2010, mentre quelle conformi ai principi comunitari in materia di *in house* cessano alla data del 31 dicembre 2011.

Nel caso di gestioni in house affidate conformemente alle disposizioni normative in materia rimane valida la scadenza prevista dal contratto di servizio, a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso la procedura atta alla

costituzione di una società mista pubblico-privata definita al comma 2, lett. b), dell'art. 23 *bis* del D.L. 112/08.

Nell'ambito dell'indagine è stata esaminata anche la regolarità degli affidamenti del servizio idrico integrato a quattro società miste pubblico-private, inizialmente individuate quali società interamente pubbliche.

Le conclusioni di tale settore di indagine sono contenute nella deliberazione dell'Autorità n.15 del 24.3.2010.

Con riferimento alle due società operanti nell'ATO Provincia di Milano, le procedure per la selezione del socio privato, deliberate dal gestore, non sono ancora state espletate e, pertanto, ad oggi le società sono ancora, di fatto, interamente pubbliche. L'Autorità ha preso atto della delibera dell'ATO che ha stabilito che la individuazione del socio privato avverrà entro il 31.12.2010, data alla quale deve comunque ritenersi che cessi la gestione in essere, attese le previsioni del vigente art.23*bis* del D.L. 112/08, convertito con L.133/2008.

Relativamente, poi, ad una società operante nell'ATO di Mantova l'Autorità ha constatato l'avvenuto svolgimento di due procedure finalizzate alla mera cessione di quote azionarie e non alla selezione di un socio privato industriale, cessione tra l'altro avvenuta a favore di società a capitale totalmente pubblico, per cui, in base al regime transitorio delineato dal richiamato art.23 *bis*, la gestione cessa alla data del 31.12.2010.

Infine, ha constatato che l'altra Società operante nel medesimo ATO, pur avendo provveduto alla individuazione di un socio privato con procedure di evidenza pubblica, presenta elementi di non conformità ai principi sanciti dalla giurisprudenza in materia, sia in ambito comunitario che nazionale, in relazione alla durata della società stessa non correlata alla durata dell'affidamento e alla mancata limitazione dell'oggetto sociale al solo servizio idrico nell'ambito territoriale di gestione del servizio; ha ritenuto, pertanto, che la gestione, tenuto conto di ciò e delle previsioni del citato art.23*bis*, cessi alla data del 31.12.2011.

5.3 Emergenza Abruzzo e Grandi Eventi

5.3.1 Emergenza Abruzzo – Attività svolte dalla Struttura costituita ai sensi dell'OPCM n. 3760 del 30.4.2009.

L'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3760 del 30.4.2009, all'art. 2 ha previsto che il Commissario delegato alla realizzazione di interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo possa avvalersi dell'Autorità di vigilanza per l'acquisizione di chiarimenti tecnici, indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici; l'Autorità, a tale scopo, ha costituito un'apposita Struttura di riferimento.

L'attività dell'anzidetta struttura è stata essenzialmente di carattere collaborativo con la Protezione Civile, stante le disposizioni recate dall'O.P.C.M. 3753 del 6.4.2009 che, all'art. 3 ha previsto che per la realizzazione degli interventi di emergenza si provvedesse in deroga alla quasi totalità delle norme del Codice dei contratti, precludendo così lo svolgimento dell'attività di vigilanza propriamente intesa. Tale collaborazione con la Protezione Civile si è concretizzata secondo due diverse modalità, in relazione alle contingenti situazioni: una consistente in pareri rilasciati informalmente e direttamente dalla Struttura e una, di carattere formale, relativa a pareri resi dal Consiglio dell'Autorità, ovvero dal Presidente stesso in casi di particolare urgenza.

Emergenza terremoto in Abruzzo – Collaborazione della Struttura dell'Autorità con il Commissario Delegato

In tal senso l'azione della Struttura ha concretamente rafforzato il ruolo della Protezione Civile e di fatto si è tradotta in una sorta di vigilanza *ex ante* sul rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza nell'adozione dei provvedimenti di urgenza.

La Struttura ha affiancato il Commissario delegato nell'attuazione del c.d. Piano Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili (C.A.S.E.), riguardante la realizzazione di edifici ad uso residenziale.

Le attività principale della Struttura sono state le seguenti:

1) valutazione della coerenza delle procedure adottate in deroga dalla Protezione Civile (progetto C.A.S.E. e relative infrastrutture) con la

particolare situazione di emergenza, in relazione alla loro effettiva motivazione ed efficacia;

2) verifica dell'efficacia ed economicità del procedimento nonché dell'effettiva concorrenza;
3) esame della completezza e correttezza delle lettere di invito, degli avvisi e della ulteriore documentazione posta a base di gara (capitolati norme generali e tecniche, capitolati prestazionali);
4) valutazione dell'adeguatezza dei requisiti richiesti per i partecipanti alle gare, anche con riferimento alle specifiche esigenze, fornendo suggerimenti al fine di contemperare le esigenze della garanzia di risultati con quelle di favorire la partecipazione;
5) controllo della idoneità dei requisiti di alcune imprese, già selezionate a seguito di indagine di mercato della Protezione Civile per gli affidamenti attuati con la procedura di cui all'art. 57, comma 6, del Codice;
6) supporto in relazione ai chiarimenti e alle precisazioni che la Protezione Civile stessa ha dovuto fornire ai soggetti interessati a partecipare alla gara per la parte in elevazione degli edifici;
7) sostegno alle Commissioni di gara, in relazione a problematiche attinenti la idoneità dei concorrenti alla gara;
8) elaborazione, tramite accesso al casellario informatico, gli elenchi, suddivisi per classifiche d'importo e categorie di qualificazione, degli operatori economici abilitati ad eseguire lavori pubblici con sede legale nel territorio dell'Abruzzo.

In particolare, con riferimento alle gare informali ex art.57, comma 6, del Codice, ove possibile senza determinare aggravi della procedura e maggiori tempi, la struttura ha invitato la Protezione Civile ad ampliare, previa indagine di mercato, la partecipazione delle imprese invitate, adottando criteri di rotazione. Essa è anche è intervenuta nella fase di preparazione del bando di gara di maggiore rilevanza degli edifici del Progetto C.A.S.E.(elevazione di detti edifici):

- collaborando con la Protezione Civile nell'individuare una procedura che consentisse, ottimizzando criteri di trasparenza, imparzialità, rapidità,

economicità, di selezionare operatori economici per l'affidamento di lavori di realizzazione di edifici prefabbricati;

- assicurando l'adeguatezza dei requisiti richiesti per i partecipanti alle gare alle specifiche esigenze, evitando, però, un immotivato restringimento della partecipazione;

- dando massima diffusione al bando e massima trasparenza alle procedure, pur nei tempi ristretti imposti dalla situazione di effettiva emergenza.

L'efficacia delle misure adottate è stata verificata constatando l'ampia partecipazione: infatti, nell'ambito del predetto progetto, hanno presentato offerta 57 concorrenti nei termini stabiliti.

Particolarmente impegnativa è stata anche l'attività di supporto fornita dalla Struttura alla Protezione Civile nel rendere chiarimenti e precisazioni ai soggetti interessati a partecipare alla gara. Inoltre, la Protezione Civile ha ritenuto di avvalersi della partecipazione di componenti della Struttura per lo svolgimento delle operazioni di gara relative all'elevazione degli edifici, stante la complessità del procedimento, che prevede un confronto, nella medesima gara, di tipologie costruttive diverse.

5.3.2 Grandi Eventi: Italia 2011- Progettazione ed esecuzione di interventi per le "Celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia".

Grandi Eventi

La preparazione delle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia sono state avviate con decreto del Presidente del Consiglio, con il quale è stato istituito anche un Comitato interministeriale per le celebrazioni. Ad esso sono state affidate, in raccordo con le Amministrazioni regionali e locali interessate, le attività di pianificazione, preparazione ed organizzazione degli interventi e delle iniziative legate alle celebrazioni. Il supporto a tali attività è garantito dalla Struttura di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sono previste la realizzazione e il completamento di un programma di qualificati interventi ed opere, anche infrastrutturali, di carattere culturale e scientifico, tali da assicurare la diffusione e la

testimonianza del messaggio di identità ed unità nazionale delle celebrazioni.

La Struttura di Missione ha posto all'attenzione dell'Autorità la questione relativa alle modalità prescelte per l'appalto degli interventi in argomento.

In particolare, la Struttura stessa ha evidenziato che, pur in regime di sospensione dell'art. 53, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 163/2006, per i suddetti interventi si era fatto ricorso all'appalto di progettazione ed esecuzione (il cosiddetto "appalto integrato") da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed ha precisato che, se per alcuni interventi era stato possibile disporre di una progettazione definitiva compiuta, per altri si era preferito richiedere ai partecipanti proposte progettuali migliorative della progettazione preliminare integrata predisposta dalla stazione appaltante, salvo prevedere l'approvazione da parte della stazione appaltante stessa del progetto definitivo perfezionato dall'aggiudicatario prima di procedere alla stipula del contratto; tanto al fine di valorizzare le capacità progettuali delle imprese.

Successivamente le stesse procedure di affidamento sono state oggetto, nel 2007, di esposti dell'OICE, con cui sono state segnalate le seguenti criticità:

Criticità segnalate all'Autorità

- la non ammissibilità, all'attualità, della richiesta ai concorrenti di produrre in fase di offerta, sulla base di un progetto preliminare, una "*proposta migliorativa di definizione non inferiore a quella di un progetto definitivo*", dando attuazione alla disposizione del D.Lgs. n.163/2006 (art.53, comma 2, lettera c) al momento sospesa, stante il rinvio disposto con il D.Lgs. n.113/2007;
- la non completa copertura finanziaria delle opere poste in appalto;
- il possibile contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici della "avocazione" alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anziché agli enti locali, degli interventi connessi con i 150 anni dell'Unità d'Italia.

L'Autorità, al riguardo, si era espressa (deliberazione n.311/2007), ritenendo ammissibile la procedura seguita. Ha però posto in evidenza la necessità di una verifica attenta e continua, da parte della stazione

appaltante e del Comitato dei garanti, cui è demandato il compito di verifica e monitoraggio del programma e delle iniziative legate alla celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, sia della copertura finanziaria degli interventi che, in genere, della realizzabilità degli stessi.

In relazione a quanto sopra, l'Autorità ha avviato un monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi, mirato in particolare a rilevare con tempestività eventuali criticità relativamente all'efficacia delle procedure adottate, all'acquisizione dei necessari pareri ed alla disponibilità dei finanziamenti.

In una prima fase dell'istruttoria, oltre alle già note problematiche relative alla insufficienza all'attualità dei finanziamenti erogati in relazione all'importo delle opere appaltate, è emerso come, nel caso dell'appalto espletato per i lavori di restauro, ristrutturazione architettonica ed impiantistica del Teatro San Carlo di Napoli, l'avviso di preinformazione abbia presentato informazioni diverse dal bando di gara relativamente all'importo dei lavori, mentre per i precedenti undici interventi, oggetto del primo programma anticipatorio, sia stato eccessivamente ristretto il termine tra avviso di preinformazione e pubblicazione dei bandi (dal 5.10.2008 al 19.10.2008) per poter ritenere di fatto efficace il relativo avviso.

Nel 2008 l'Autorità, anche nella considerazione di possibili, ulteriori avvii di lavori ha richiamato la stazione appaltante all'obbligo di prevedere termini adeguati per la partecipazione agli appalti.

Proprio in relazione agli ulteriori interventi da avviare, è stato chiesto di fornire informazioni comprovanti:

- la conferma, da parte del Comitato Interministeriale "150 anni dell'Unità d'Italia", a seguito dell'avvicendamento dell'esecutivo, dell'inserimento nel Programma di tali interventi;
- la sussistenza, anche per tali interventi, delle ragioni che hanno giustificato il regime derogatorio originale.

È stato chiesto di precisare, per la totalità degli interventi, le implicazioni derivanti dalla eventuale natura comunitaria del finanziamento, con particolare riferimento a controlli, verifiche e monitoraggi conseguenti, operati da organismi comunitari o dagli stessi

delegati, relativamente alle procedure adottate e alle spese effettuate e di fornire un quadro aggiornato sullo stato degli stessi.

A seguito dell'esame delle informazioni fornite dalla stazione appaltante, l'Autorità ha formulato le seguenti osservazioni:

- il riferimento a pronunce dei TAR che avrebbero confermato la validità delle procedure espletate suscita perplessità in relazione alla mancata segnalazione dei contenziosi, da parte della stazione appaltante, sebbene, già nella prima fase del monitoraggio, fosse stato richiesto l'eventuale verificarsi di tale circostanza;
- per tutti gli interventi non sono state fornite precisazioni circa importi e procedure di affidamento per gli incarichi professionali relativi a progettazione, direzione lavori e collaudo. Al riguardo, sebbene l'O.P.C.M. n. 3632/2007 disponga la deroga agli articoli del Capo IV – Sezione I del Codice dei contratti pubblici, deve evidenziarsi come la stessa ordinanza richiami esplicitamente il rispetto delle direttive comunitarie ed, in particolare della Direttiva n.18/2004/CE, che prevede procedure concorsuali per l'affidamento di incarichi di importo superiore alla soglia comunitaria ed il rispetto dei principi del Trattato CE per importi inferiori;
- nonostante l'esigenza di realizzare le opere tassativamente entro la fine del 2010, si è pervenuti all'approvazione dei progetti esecutivi e alla consegna dei lavori, spesso solo parziale, in tempi notevoli, generalmente dell'ordine di 10-11 mesi dallo svolgimento della gara. Per alcuni interventi, sebbene i tempi di esecuzione consentano ancora la realizzazione dell'opera entro la fine del 2010, il lungo tempo trascorso tra aggiudicazione e consegna dei lavori ha ristretto sensibilmente il margine disponibile;
- in molti casi, dai dati forniti, non risulterebbero ancora disponibili i finanziamenti necessari per alcune gare: si richiamano, al riguardo, gli interventi relativi al Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia Lido, al Nuovo Parco della Musica e della Cultura di Firenze, al Teatro San Carlo di Napoli (per quanto attiene al progetto generale).

L'Autorità ha pertanto ravvisato la necessità di verificare la rilevanza di eventuali modifiche introdotte dagli aggiudicatari successivamente alla gara nonché di acquisire più precise informazioni circa i ricorsi al giudice amministrativo relativamente a bandi o procedure di gara e di acquisire chiarimenti della stazione appaltante in ordine alla conformità alle disposizioni legislative in materia delle procedure adottate per l'affidamento degli incarichi professionali di progettazione, direzione lavori e collaudo.

Infine, la Struttura di Missione è stata invitata ad un attento esame della concreta realizzabilità dei progetti, individuando possibili difficoltà e ostacoli, al fine di evitare un mancato raggiungimento dell'obiettivo che il Governo si è posto dichiarando, ai sensi della L. n. 401/2001, "*grande evento*" il complesso delle iniziative e degli interventi afferenti al 150° anniversario dell'Unità d'Italia, ovvero successivi provvedimenti di carattere oneroso, quali l'introduzione di premi di accelerazione non contemplati in sede di gara.

5.4 L'attività sanzionatoria e il Casellario informatico

La tabella sottostante riepiloga i procedimenti sanzionatori anno 2009.

Pervenute	Istruite	Definite dal Consiglio	Archiviate dal Consiglio	Archiviate d'ufficio
Ex art. 6, comma 9 e art. 7, comma 8	98	53		
Ex art. 48, comma1	218	163		
TOTALE	316	216	37	10

L'attività sanzionatoria e il casellario informatico

Nel vigente ordinamento, il casellario informatico rappresenta lo strumento con cui vengono messi a disposizione delle stazioni appaltanti, che espletano procedure concorsuali per l'affidamento di appalti pubblici, una serie di notizie utili e necessarie ad individuare quegli operatori a cui carico siano registrate notizie preclusive alla assunzione di contratti pubblici ovvero informazioni che, seppur non comportando automatica

impossibilità di partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici, possono incidere sulla reputazione dei medesimi operatori.

A tenore dell'art. 27 del DPR 21/01/2000, n.34, il Casellario è formato sia sulla base delle attestazioni rilasciate dalle SOA che delle segnalazioni delle stazioni appaltanti relative ad episodi di esclusione da procedure di gara ovvero ad episodi (riferiti, ad esempio, ai requisiti generali, risoluzioni per inadempimenti contrattuali, subappalti non autorizzati, contravvenzione alle norme sulle misure di sicurezza) che si verificano durante lo svolgimento del contratto.

Le tipologie di annotazioni inserite nel Casellario informatico riguardano vari aspetti e possono essere rilevate in diversi momenti procedimentali di realizzazione di un'opera pubblica. Esse possono essere conseguenti a:

- segnalazioni per esclusione da procedure concorsuali per affidamento di contratti pubblici, dovuta al mancato possesso dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38, comma 1, del codice dei contratti pubblici;
- segnalazioni che hanno comportato l'esclusione per le ragioni di cui all'art. 27, comma 2, del DPR n. 34/2000, quali le sentenze di condanna riferite a reati contro la pubblica amministrazione ovvero la fede pubblica, l'ordine pubblico o il patrimonio;
- annotazioni per esclusioni che hanno influito sulla par condicio ovvero sulla turbata libertà degli incanti. Fra queste vanno ricordate quelle di cui all'art. 34, comma 2, del codice riferito al collegamento sostanziale o al controllo fra due o più imprese; quelle di cui all'art. 37, comma 7, del codice riguardante la partecipazione plurima, ovvero quando un concorrente si presenta sotto diverse forme giuridiche (impresa singola, partecipante in ATI, consorziata con altra ditta). A tale ultimo riguardo è da segnalare una novità riportata dal terzo correttivo al codice; l'art. 36, comma 6, del codice è stato modificato dall'art. 2, comma 1/f, del D. Lgs. n.152/2008 nel senso che in materia di consorzi stabili alla medesima gara in cui partecipa un consorzio non può partecipare unicamente l'impresa da questo designata ad eseguire i lavori, mentre possono liberamente partecipare le altre consorziate;

- segnalazioni inquadrabili nella disposizione di cui all'art. 27, comma 2 lett. t), del DPR n.34/2000, quali notizie ritenute utili ai fini della tenuta del casellario. Fra queste si riportano la mancata stipula immotivata del contratto ovvero il rifiuto immotivato della consegna dei lavori.

Vanno poi riportate quelle notizie, segnalate dalle stazioni appaltanti, di episodi che si verificano durante l'esecuzione dei lavori che hanno comportato o meno la risoluzione del contratto di appalto, quali irregolarità contributiva o erariale sopraggiunte nel corso di esecuzione del contratto, episodi di subappalto non autorizzato, episodi di infrazione alle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, episodi di grave negligenza o grave inadempimento e/o grave ritardo che hanno condotto la S.A. a dichiarare risolto il contratto in danno.

Nella banca dati sono riportate anche le notizie riguardanti la mancata dimostrazione del possesso dei requisiti speciali (tecnico – organizzativo ed economico – finanziario) conseguenti alla applicazione dell'art. 48 del Codice; tale fattispecie comporta sia la sanzione che l'inserimento dei fatti nel casellario.

Va infine ricordato che, fatta eccezione per le segnalazioni conseguenti alle circostanze che si verificano durante l'esecuzione dei lavori, tutte le tipologie di annotazioni possono essere accompagnate da "falsa dichiarazione" che comporta per la ditta annotata, la preclusione a partecipare a pubbliche gare e contrarre con la P.A. per il periodo di un anno decorrente dalla data di inserimento dell'annotazione nel Casellario (det. n. 1/2005 del 02/03/2005).

Nel corso dell'anno 2009, l'art. 38 del Codice degli appalti è stato modificato con l'aggiunta di due nuove fattispecie cause che costituiscono causa di esclusione dalle procedure di gara; all'art. 38 del Codice sono state aggiunte le seguenti lettere *m*ter) ed *m*quater) di cui si è già parlato estesamente nel capitolo III, che comportano, ove verificato, l'esclusione e la conseguente annotazione nel casellario.

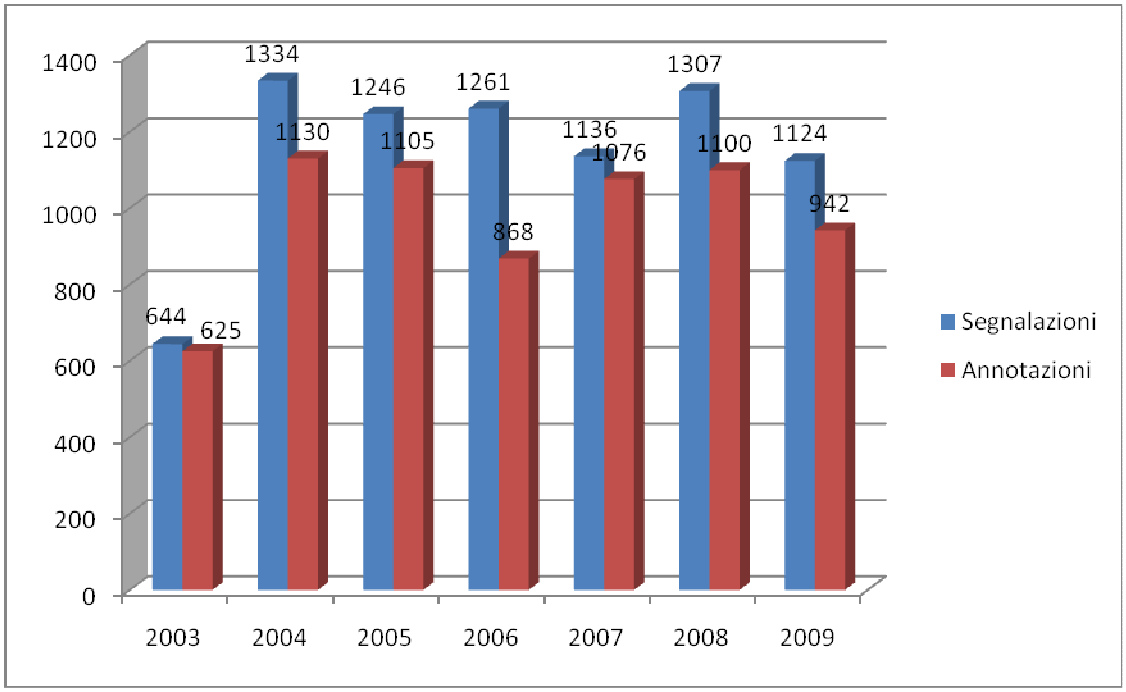
Nel corso del 2009 sono pervenute 1861 segnalazioni, di cui 737 provvedimenti interdettivi emessi dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in attuazione dell'art. 14 del D.lgs 81/08 e 1124 segnalazioni

Segnalazioni e annotazioni

inviate dalle stazioni appaltanti per cause di esclusione e/o episodi di inadempimenti durante l'esecuzione del contratto d'appalto.

Il grafico sotto riportato mostra l'andamento nel corso degli anni delle segnalazioni pervenute all'Autorità dall'istituzione del Casellario.

Il 4.54% delle segnalazioni sono pervenute da Amministrazioni dello Stato, il 2.31% da Amministrazioni Regionali, il 12.54% da Amministrazioni Provinciali, il 50.36% da Comuni, il 9.87% da Enti pubblici, il 17.53% da privati ed il 2.85 da altre stazioni appaltanti.



Per quanto riguarda, invece, la distribuzione territoriale delle segnalazioni, come per l'anno 2008, la regione da cui sono pervenute in assoluto in maggior numero rimane la Sicilia, con una percentuale del 26.11% sul totale, seguita dalla Lombardia (16.07%), Campania (13.16%), Lazio (10.83%), la Regione da cui è pervenuto il minor numero è la Basilicata con circa lo 0.32%.

Nell'anno 2009 risultano inserite circa 942 annotazioni, al netto di quelle riferite al procedimento ex art. 48, di quelle cancellate e di quelle per provvedimento interdittivo riguardanti le misure di sicurezza ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. 81/08. Per tale ultima tipologia sono state effettuate 737 annotazioni. Le infrazioni riscontrate dagli Organi di vigilanza alle

norme sulla tutela dei lavoratori (D. Lgs. n. 81/2008), sotto l'aspetto della distribuzione territoriale, vedono al primo posto la Lombardia con n. 144 provvedimenti emessi, seguono la Campania (99), la Toscana (94), il Piemonte (62), la Sicilia (59), la Liguria (40), la Puglia (41), il Lazio (37), la Sardegna(33), la Basilicata (32), l'Emilia Romagna (29), le Marche (23), il Veneto (20), l'Abruzzo (12), l'Umbria (9), Friuli Venezia Giulia (4), il Molise (3), la Calabria (1) ed, infine, Trentino A.A. e Valle D'Aosta con nessuna segnalazione.

I provvedimenti interdittivi annotati, da quando è entrato in vigore la nuova normativa sanzionatoria, sono stati circa 500 nel 2007, circa 700 nel 2008 e 737 nel 2009.

Oltre agli inserimenti di nuove annotazioni su segnalazione delle SS.AA., nel corso dell'anno 2009 sono state esaminate anche 534 istanze di imprese sanzionate che hanno comportato la cancellazione di 101 annotazioni già contenute nel *casellario informatico* nonché n. 433 integrazioni.

CAPITOLO VI

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

6.1 L'attività di vigilanza e le tipologie di segnalazioni

Nel corso del 2009, l'Autorità ha esaminato molteplici casi dalle differenti caratteristiche merceologiche, quali gli appalti relativi al settore sanità, al settore dei rifiuti, ai servizi di global service e di pulizia e a quelli di ristorazione e museali. La vigilanza risulta complessa in relazione alle caratteristiche intrinseche dei sottosettori, ciascuno dei quali deve rispettare, oltre alle norme sugli appalti pubblici, le specifiche disposizioni delle relative materie.

L'attività di vigilanza è stata attuata sulla base di una programmazione annuale avente ad oggetto specifiche problematiche, privilegiando l'iniziativa d'ufficio orientata verso l'approfondimento di cause sottese al manifestarsi di disfunzioni nel mercato dei contratti pubblici di servizi e forniture, in particolare di (settori) sottratti al mercato, con l'obiettivo di far emergere profili di interesse generale. Tuttavia, hanno avuto rilievo anche segnalazioni o esposti motivati, su istanza di parte, di particolare rilevanza e eterogenei nelle problematiche prospettate, quali contratti di importi sopra la soglia comunitaria, casi con presunte anomalie in sede di gara, affidamenti sottratti alla concorrenza, servizi di cui all'Allegato II B del Codice, casi attinenti la sicurezza dei lavoratori.

I procedimenti sono stati condotti con le modalità di cui al Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi di competenza dell'Autorità, pubblicato nella G.U. n. 80 del 6 aprile 2009 ed illustrato ampiamente nel capitolo relativo alla vigilanza sui lavori.

Un importante numero di istruttorie contenenti criticità sono state definite con n. 42 deliberazioni, mentre gli ulteriori casi, sono stati definiti con archiviazioni, e/o comunicazioni agli esponenti e stazioni appaltanti.

L'esercizio della vigilanza non è stato limitato soltanto alla verifica della regolarità delle procedure di affidamento, in quanto ogni qual volta sono emerse dalle istruttorie problematiche di valenza generale, si è proceduto all'attuazione di interventi regolatori. Di seguito si illustrano i tratti essenziali delle indagini effettuate.

Attività di vigilanza e tipologie di segnalazioni

L'Autorità nel corso del 2009 ha esaminato ed istruito complessivamente 1.793 esposti, segnalazioni, quesiti ed altre comunicazioni. Le fattispecie riguardano:

- esposti/segnalazioni (n. 736), che hanno dato origine a procedimenti di verifica e/o di istruttoria da parte dei Settori territorialmente competenti;
- segnalazioni di esclusione di imprese da gare pubbliche(n. 753), relative all'attività di inserimento nel Casellario informatico di annotazione, ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 163/06 (requisiti di ordine generale);
- comunicazioni di esclusione di imprese in esito a verifica dei requisiti di carattere speciale(n. 104), ai sensi dell'art. 48 del D.Lgs. 163/06 " *Controllo sul possesso dei requisiti*"(n. 135) ed ai sensi dell'art. 6, comma 11.

La seguente tabella mostra il numero di segnalazioni per le categorie di appalti di cui all'Allegato II A del Codice dei Contratti; le segnalazioni più numerose attengono ai servizi di manutenzioni e gestione delle proprietà immobiliari ed i servizi informatici e finanziari.

Categorie	Denominazione	Numero
1	Servizi di manutenzione e riparazione (multiservizi)	42
2	Servizi di trasporto terrestre inclusi i servizi con furgoni blindati e servizi di corriere ad esclusione del trasporto di posta	21
3	Servizi di trasporto aereo di passeggeri e merci, escluso il trasporto di posta	3
4	Trasporto di posta per via terrestre e aerea	=
5	Servizi di telecomunicazione	8
6	Servizi finanziari: a) servizi assicurativi b) servizi bancari e finanziari	43
7	Servizi informatici ed affini	21
8	Servizi di ricerca e sviluppo	4
9	Servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili	13
10	Servizi di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica	=
11	Servizi di consulenza gestionale e affini	18
12	Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (I^ trimestre 2009)	43
13	Servizi pubblicitari	7
14	Servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari	89
15	Servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto	3
16	Eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti;	64

La seguente tabella mostra il numero di segnalazioni per le categorie di appalti di cui all'Allegato del Codice dei Contratti, (la cui aggiudicazione è disciplinata esclusivamente dall'art 68 (specifiche tecniche), dall'art 65 (avviso sui risultati delle procedura di affidamento) e dall'art 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati); le segnalazioni più numerose attengono ai servizi sanitari e sociali e altri servizi in generale.

Categorie	Denominazione	Numero
17	Servizi alberghieri e di ristorazione	34
18	Servizi di trasporto terrestre per ferrovia	=
19	Servizi di trasporto per via d'acqua	2
20	Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti	13
21	Servizi legali	1
22	Servizi di collocamento e reperimento di personale	9
23	Servizi di investigazione e sicurezza eccettuati i servizi con furgoni blindati	26
24	Servizi relativi all'istruzione anche professionale	2
25	Servizi sanitari e sociali	63
26	Servizi ricreativi, culturali e sportivi	3
27	Altri servizi	131

6.2 Contratti di servizi e forniture di particolare rilevanza

Oltre alle ordinarie attività ispettive sugli appalti oggetto di segnalazione all'Autorità per presunte anomalie/irregolarità nella conduzione degli stessi, sono state espletate alla luce delle più recenti novità normative e giurisprudenziali, alcune indagini di particolare rilevanza economica in relazione anche alle caratteristiche ed alla struttura della domanda e dell'offerta.

6.2.1 Appalti nel settore sanitario

Appalti di servizi e forniture nel settore sanitario in Puglia.

Nel 2009 è stata avviata un'indagine sugli appalti di servizi e forniture nel settore sanitario in Puglia. In particolare, sono stati aperti due procedimenti istruttori con l'obiettivo di avere un quadro conoscitivo dell'attività contrattuale svolta della ASL di Bari e del Policlinico di Bari dall'entrata in vigore del Codice dei contratti. L'indagine, attualmente ancora in corso, ha coinvolto un numero molto elevato di contratti/lotti relativi a svariate tipologie di servizi e forniture nel settore sanitario. Dai

preliminari accertamenti effettuati sono emerse alcune irregolarità sulle procedure di affidamento dei contratti di fornitura.

Per entrambe le amministrazioni le problematiche rilevate attengono a:

i) proroghe contrattuali, talvolta superiori ai due anni, riferite a varie tipologie di forniture – tra cui materiale per emodinamica, protesi ortopediche e materiali diagnostici –, per importi ampiamente superiori alla soglia comunitaria. Sul punto la giurisprudenza (sent. del Consiglio di Stato Sez. V n.3391 del 08/07/2008 in linea con la precedente pronuncia della Sez. IV n.6457/2006) e la Circolare n. 12/2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, hanno sottolineato il carattere meramente temporaneo delle proroghe, da utilizzarsi per il periodo strettamente necessario all'individuazione del nuovo contraente;

ii) affidamenti diretti, in attesa di espletamento delle nuove procedure, per contratti relativi a svariate forniture, tra cui protesi vascolari e prodotti dietetici;

iii) procedure negoziate senza o carente motivazione, non in linea con l'art. 57 comma 1 del codice che prevede, appunto, l'obbligo di adeguata motivazione. Tale problematica è stata riscontrata in diverse tipologie di forniture sanitarie, fra le quali arredi e strumentazione da laboratorio, sistemi diagnostici, ed emoderivati.

Con riferimento al Policlinico di Bari, è stato rilevato come alcuni contratti siano stati aggiudicati a prezzi superiori agli importi posti a base di gara, relativi soprattutto a dispositivi diagnostici e attrezzature mediche acquisite nell'anno 2009, per la presenza di criticità nella fase di definizione dei fabbisogni/studio di fattibilità.

Emerge, quindi, il contrasto con i principi di economicità, trasparenza e correttezza sanciti dall'art. 2 comma 1, del Codice dei contratti.

Con riferimento al vaccino contro l'influenza A–H1N1 è stata attivata un'istruttoria tesa ad accertare le modalità di scelta del contraente nella

procedura di acquisizione del farmaco, attraverso informazioni richieste al Ministero della Salute e delle Politiche Sociali.

Si tratta di un contratto di fornitura sottoscritto in data 21 agosto 2009, per un quantitativo pari a 24.000.000 dosi di vaccino per un importo complessivo di € 168.000.000, iva esclusa.

La necessità di intervenite mediante l'utilizzo di vaccini è emersa nel luglio 2009 in seguito ad alcune raccomandazioni fornite ai Governi da un gruppo di esperti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, al termine di una riunione straordinaria sulla pandemia. Al fine di mitigare gli effetti dell'influenza A-H1N1, l'Unità di Crisi, istituita appositamente dal Ministero della Salute, ha successivamente stabilito l'opportunità di procedere alla vaccinazione del 40% della popolazione italiana.

Somma urgenza per l'acquisto del vaccino A-H1N1

Con l'Ordinanza n. 3798 del 31 luglio 2009, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha autorizzato il Dipartimento di Prevenzione del Ministero della Salute e delle Politiche Sociali ad acquisire in termini di somma urgenza le dosi di vaccino ritenute necessarie. Il Dipartimento ha quindi manifestato l'interesse ad acquisire le stesse dalle industrie farmaceutiche con le quali aveva stipulato nel 2005 dei contratti di sviluppo di vaccini, da attivarsi proprio in caso di pandemia.

Nel mese di settembre 2009 la Corte dei Conti, nell'ambito del controllo di legittimità sugli atti del Governo, ha sollevato una serie di osservazioni su alcuni punti del contratto di fornitura, alle quali il Ministero ha fornito risposta. Anche in considerazione del contesto sociale e delle condizioni di fatto in cui si è svolta la vicenda dell'influenza A, la Corte non ha proceduto alla disamina delle questioni sollevate, riconoscendo il carattere di eccezionalità e di somma urgenza dell'intervento sia per quanto riguarda la procedura di scelta del contraente sia per quanto riguarda gli aspetti contrattuali.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che la procedura di scelta del contraente essendo stata informata a principi di negoziazione, celerità ed urgenza non sembra essere assunta in contrasto con la vigente normativa.

6.2.2 Appalti di pulizia nel settore ferroviario

Nel corso del 2009 sono stati analizzati due recenti casi di gare europee per servizi di pulizia dei treni e degli impianti industriali in ambito ferroviario, indette dalla società Trenitalia S.p.a., oggetto tra l'altro di interesse dell'opinione pubblica come si è rilavato dalla stampa.

L'istruttoria è stata indirizzata alla verifica delle problematiche ricorrenti in tale settore ed all'osservazione della prassi applicativa dell'istituto dell'Accordo Quadro nei contratti di pulizia del settore ferroviario.

Il livello di pulizia dei treni (soprattutto quelli regionali e locali) ha rappresentato una forte criticità per il pendolarismo, circostanza nota, più volte denunciata dalle associazioni dei consumatori e dei viaggiatori ed a vario titolo sottolineato dalla stampa nazionale e regionale.

Problematiche inerenti i contratti dei servizi di pulizia dei materiali rotabili e impianti industriali in ambito ferroviario

Per migliorare il livello di pulizia dei treni, Trenitalia S.p.A., alla fine del 2007, ha deciso di affidare ad un organismo terzo una serie di ulteriori controlli, rispetto a quelli pur contrattualmente previsti, commissionandoli ad una società di certificazione ed ispezione accreditata.

I controlli sono stati condotti nell'ambito di cinque Regioni, secondo le medesime procedure dei "Controlli di Qualità" previsti dai contratti di appalto vigenti. L'esito della verifica, secondo Trenitalia, ha condotto in molti casi alla risoluzione contrattuale dei precedenti Accordi Quadro 2005/2006, operanti in tali lotti. Per la prosecuzione del servizio, nelle more della definizione delle nuove gare, sono state concesse proroghe ai contratti in essere.

Nell'intento di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, Trenitalia ha modificato lo schema del precedente bando di gara attraverso:

- la previsione di requisiti di fatturato dal settore specifico dei trasporti a quello generico;
- la ripartizione della gara stessa in 55 diversi lotti, prevedendo di svolgere il contratto medianti Accordi Quadro annuali relativi al periodo 2009-2011. L'ente appaltante ha fatto ricorso all'Accordo Quadro stabilendo clausole generali sui servizi da assegnare,

rinviando ai singoli contratti annuali l'esatta determinazione della quantità e delle tipologie dei servizi.

La prima procedura, attivata con bando europeo del 24/7/2008, ha riguardato 20 lotti geografici di valore complessivo pari a circa 218 milioni di euro nei 36 mesi di vigenza contrattuale. Su tale gara, sono stati affidati tre contratti mediante procedura ex art. 221, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 163/2006, in conseguenza della mancanza delle relative offerte.

La seconda procedura, attivata con bando europeo del 11/12/2008, ha riguardato 35 lotti geografici, per un valore complessivo dell'appalto pari a circa 368 milioni di euro nei 36 mesi di vigenza dell'Accordo Quadro. Allo stato detta procedura non risulta ancora conclusa.

Le risoluzioni contrattuali effettuate sui precedenti Accordi Quadro, hanno avuto per gli operatori coinvolti ripercussioni nelle successive procedure di gara, avendo la stazione appaltante rilevato la sussistenza delle cause ostative di cui all'art. 38, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 163/2006, e l'inefficacia delle aggiudicazioni definitive ai medesimi operatori.

Gli stessi, che sino a quel momento avevano gestito i servizi delle pulizie ferroviarie su circa il 90% delle commesse, hanno contestato a Trenitalia, con azioni giudiziarie, sia le previsioni contemplate nel bando di gara, sia le risoluzioni contrattuali operate.

Circa la durata dell'Accordo Quadro essa è stata stabilita in 36 mesi con la facoltà di proroga prevista dall'art. 7 dell'Accordo Quadro, sino ad un massimo di 36 mesi. Tale previsione presenta una certa problematicità in quanto ove fosse attuata, sommandosi al termine prestabilito dall'Accordo Quadro di 36 mesi, rappresenterebbe un'eccedenza rispetto al limite indicato dalla legge. Il superamento di detto limite potrebbe intendersi come indice di una possibile turbativa nel sistema di rotazione delle commesse.

In sede istruttoria si è appreso che l'ente appaltante ha fatto ricorso alla procedura negoziata, senza previa indizione di gara, di cui all'art 221 del Codice, sia nei casi di lotti deserti (comma 1, lett. a), sia nei casi di

sostituzione in cantieri problematici mediante affidamenti temporanei (comma 1, lett. d).

Il caso di cui all'art. 221 comma 1, lett. a) ricorre in particolare nella prima procedura di gara da 20 lotti, dove, per assenza di offerte, sono stati affidati tre lotti di importi pari a euro 3.696.641,40, euro 3.283.776,00 e euro 3.038.800,00.

Il caso di cui all'art. 221 comma 1, lett. d) ricorre in particolare nella seconda procedura di gara da 35 lotti, dove, nelle more della valutazione delle offerte, si è resa necessaria la sostituzione di operatori in cantieri singoli di alcuni lotti tra i quali quello dell'Alta Velocità.

Altro elemento rilevato nelle medesime procedure negoziate attiene al dato economico dei ribassi offerti. Infatti, nei tre lotti andati deserti i ribassi proposti vanno dallo 0,0010% al 5% rispetto a quelli stimabili tra il 13% e il 44% derivanti dalle procedura ad evidenza pubblica degli altri lotti.

Nell'ambito delle due procedure attivate da Trenitalia sono emerse alcune problematiche: da un lato il contenzioso intervenuto, che incide sui tempi del procedimento, dall'altro lato il ritardo che va delineandosi che potrebbe tradursi nella necessità di adottare procedure d'urgenza per la gestione dei servizi. Ulteriore elemento di interesse è rappresentato dalle proroghe assegnate.

6.2.3. Affidamenti di cui all'All. II B del Codice dei Contratti e altri contratti esclusi

6.2.3.1 Servizi legali connessi alla realizzazione di un Ente Ospedaliero

Servizi di cui all'allegato II B – Indeterminatezza dell'oggetto di un servizio legale e problemi relativi ai requisiti di partecipazione

Nel corso del 2009 è stata attivata un'istruttoria in merito all'affidamento dei servizi legali, di cui all'Allegato II B, con gara condotta dalla Regione Veneto connessi alla realizzazione del nuovo Ospedale di Padova. I profili oggetto di analisi hanno riguardato quelli relativi all'indeterminatezza dell'oggetto dell'appalto, al divieto di partecipazione in raggruppamento temporaneo di imprese e alla sproporzione dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali richiesti per la partecipazione alla gara.

Nella propria deliberazione, l'Autorità ha osservato che ai servizi legali, in quanto rientranti tra i servizi di cui all'Allegato IIB, si applica quanto disposto dall'art. 20 e dalla norma di chiusura contenuta nell'art. 27 del Codice. In base a tale norma, l'affidamento dei contratti esclusi dall'applicazione del D.Lgs. n. 163/06 avviene, con invito di almeno cinque operatori, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità. Inoltre, vale quanto contenuto nella Comunicazione della Commissione CE sui contratti esclusi, secondo cui negli affidamenti si devono "*rispettare i principi fondamentali del trattato*". L'Autorità ha, quindi, ravvisato che la Regione Veneto, avendo ristretto, senza giustificato motivo, il numero degli operatori che potevano partecipare alla gara, attraverso il divieto dei raggruppamenti temporanei di concorrenti e la richiesta di requisiti di partecipazione sproporzionati rispetto all'oggetto della gara, ha violato i principi di cui all'articolo 2 del Codice.

In ogni caso si deve richiamare anche l'orientamento della più recente giurisprudenza, secondo cui la stazione appaltante deve seguire anche le norme generali che, sebbene non richiamate nell'art. 20, siano state espressamente inserite nel bando e negli altri documenti di gara, poiché in questo caso la stazione appaltante si "*auto vincola*" al rispetto di dette norme. In tal senso, l'esclusione dalla gara di alcuni degli operatori economici di cui all'art. 34 del D.lgs 163/06 può attuarsi esclusivamente quando, secondo la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia CE, siano soddisfatte quattro condizioni: "*le predette restrizioni devono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento del medesimo. In ogni caso, devono applicarsi in modo non discriminatorio*".

Nel caso di specie, la Regione Veneto non ha chiarito in modo esauriente le ragioni per il divieto di partecipazione dei raggruppamenti temporanei di concorrenti.

Infine, la richiesta di requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzati sproporzionati rispetto all'entità dell'appalto non

possono essere giustificati con l'indeterminatezza dell'oggetto dell'appalto, che costituisce, invece, un ulteriore vizio della procedura di gara seguita.

6.2.3.2 Applicabilità del Codice agli enti previdenziali

L'Autorità è intervenuta sull'applicabilità del Codice agli enti previdenziali a seguito di alcune segnalazioni pervenute e di una richiesta di parere formulata da un ente costituito in applicazione del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103.

Ciò anche a seguito delle novità introdotte dall'art. 1, comma 10 ter, del d.l. 23 ottobre 2008, n. 162, convertito dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, che prevede, tra l'altro, che gli enti previdenziali non rientrino più tra gli organismi di diritto pubblico, ai fini della applicazione del Codice, "*sotto la condizione di non usufruire di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario*".

Enti previdenziali e organismi di diritto pubblico

L'Autorità nel proprio parere ha ricordato che quello previdenziale ed assistenziale è sicuramente da considerarsi un fine costituzionalmente garantito e che la contribuzione obbligatoria a carico degli assistiti, prescritta dalla legge è idonea a realizzare lo schema di finanziamento pubblico, richiesto dalla disciplina nazionale e comunitaria ai fini della qualificazione come organismo di diritto pubblico. Anche la giurisprudenza comunitaria e nazionale, ha costantemente affermato che sussiste finanziamento maggioritario dello Stato quando l'obbligo di contribuzione e l'entità dei contributi corrisposti dai lavoratori sono fissati per legge (cfr. al riguardo e da ultimo, la sentenza della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2009, causa C-300/07, e la decisione del Consiglio di Stato del 21 maggio 2009, n. 3142). Pertanto, nonostante la novità legislativa, deve ritenersi che il requisito del finanziamento pubblico maggioritario sia ancora sussistente, in quanto il meccanismo di contribuzione obbligatoria da parte degli iscritti non ha subito alcuna modifica.

Peraltro, le Casse Previdenziali e Assistenziali sono incluse nell'elenco degli organismi di diritto pubblico italiani di cui all'Allegato 3 della Direttiva 2004/18/CE, elenco che può essere modificato solo con

l'intervento della Commissione Europea con le procedure ivi previste, che non risultano al momento essere state attivate dal Governo italiano.

6.2.3.3 Affidamento di alcuni servizi di cui all'Allegato IIB del Codice.

Nel corso del 2009 è stata affrontata la tematica dell'affidamento dei servizi di cui all'Allegato IIB del Codice con riguardo alle procedure per l'affidamento del servizio di gestione di un asilo nido comunale e di un servizio di ristorazione scolastica.

Nel primo caso, oggetto di censura sono stati la congruità della base d'asta rispetto al costo del lavoro e la riconduzione all'art. 57 del D.Lgs. 163/2006 della procedura negoziata che ha fatto seguito alla prima gara fallita; nel secondo, la mancata verifica a campione ex art. 48 del D.Lgs. 163/2006, la mancata verifica dell'anomalia dell'offerta e, nuovamente, la congruità della base d'asta.

Le verifiche dei requisiti negli appalti esclusi

Invero, in entrambi i casi le stazioni appaltanti si erano auto vincolate al rispetto integrale del D.Lgs. 163/2006 avendo espressamente fatto riferimento, negli atti di gara, alla procedura aperta di cui agli articoli 54 e 55 del D.Lgs. 163/2006. L'Autorità, pertanto, ha trattato i suddetti casi alla stregua di servizi del tutto inclusi nel Codice degli appalti, sulla scorta dell'orientamento dominante in giurisprudenza secondo cui in tema di servizi ricadenti nell'Allegato IIB la stazione appaltante deve seguire anche le norme del D.Lgs. 163/2006 che, sebbene non richiamate dall'art. 20, siano state espressamente inserite nel bando o negli altri atti di gara, poiché in questo caso la stazione appaltante si "autovincola" al rispetto delle stesse norme.

La linea interpretativa adottata è apparsa dunque rispettosa del principio di tutela dell'affidamento in buona fede dei concorrenti, i quali, vedendo espressamente citate determinate norme negli atti di gara, ne prevedono il rispetto da parte della stessa stazione appaltante.

Nel caso riguardante la procedura di gara per il servizio di refezione scolastica comunale, è stata affrontata la questione della pubblicità dei bandi di gara per servizi ricadenti nell'Allegato IIB del D.Lgs. 163/2006 (nel

caso di specie il bando, nonostante l'ingente importo dell'affidamento, non era stato pubblicato in G.U.C.E.). In particolare, è stato osservato che sebbene i servizi rientranti nell'allegato IIB siano soggetti, a stretto rigore, solo alle norme richiamate dall'art. 20 del medesimo decreto, oltre a quelle espressamente indicate negli atti di gara (in virtù del c.d. principio di auto vincolo sopra citato), quando il valore dell'appalto è decisamente superiore alla soglia comunitaria è opportuna anche una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio al principio di trasparenza (cui è correlato il principio di pubblicità), richiamato dall'art. 27 del D.Lgs. 163/2006 come applicabile anche ai contratti c.d. esclusi (in tal senso chiaramente la Comunicazione interpretativa della Commissione Europa relativa al "*Diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici*" (2006/C 179/02), punto 2.1.2 secondo periodo, ed il successivo Comunicato del Presidente dell'Autorità del 30/11/2007, in cui si è ribadito che l'affidamento di un servizio di cui all'Allegato IIB dev'essere preceduto dalla pubblicazione di avviso o bando sul sito informatico della stazione appaltante, sui siti informatici di cui al D.M. n. 20 del 6 aprile 2001 e sui quotidiani, "*non escludendo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e su quella della Unione europea per appalti di consistente rilevanza economica*".

6.2.3.4 Concessioni di servizi

Criticità nell'affidamento delle concessioni di servizi

Altra tematica affrontata è stata quella delle concessioni di servizi. Nell'ambito di questa tipologia di affidamento, una fattispecie che si sta rivelando particolarmente ricorrente è quella della gestione delle aree pubbliche di sosta a pagamento.

L'Autorità si è espressa sull'argomento con la deliberazione n. 93/2009, relativa alla concessione del servizio di gestione dei parcheggi pubblici presso gli accessi al mare di un Comune marino della Regione Toscana. In tale delibera si è affrontata, tra l'altro, l'importante tematica di cosa sia esattamente il "valore" della concessione di servizi. Una criticità molto frequente nelle concessioni di servizi consiste proprio nella mancata indicazione nel bando, accanto alla base d'asta "a rialzo" (canone minimo

che il concessionario dovrà corrispondere all'amministrazione), dell'autentico "valore dell'affidamento" inteso quale remunerativitá presunta per il concessionario (flussi di cassa stimati per la durata della concessione).

Infatti, ai sensi dell'art. 29, comma 1, e 143, comma 7, del D.Lgs. 163/2006 (espressamente richiamato, quest'ultimo, nell'art. 30 in tema di concessioni di servizi) è necessario che l'amministrazione concedente stimi prioritariamente, sulla base ad esempio dell'esperienza pregressa e dell'estensione materiale e temporale del nuovo servizio, i flussi di cassa previsti ed indichi gli stessi, ancorché in via presuntiva, nel bando/avviso pubblico, accanto poi al canone minimo che si richiede al concessionario, ai fini della valutazione dei livelli di pubblicità e dell'individuazione dei requisiti di partecipazione.

6.2.3.5. Modalità di selezione delle imprese incaricate del ciclo di produzione dei bollini farmaceutici.

L'Autorità ha concluso l'indagine, iniziata nel 2008, sulle modalità adottate dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS) per la selezione, mediante una procedura negoziata, di imprese incaricate della produzione dei bollini farmaceutici, in deroga alle regole di evidenza pubblica e della concorrenza.

Indagine sugli affidamenti da parte del Poligrafico per la produzione dei bollini farmaceutici

La produzione totale di bollini sarebbe stata affidata dall'IPZS in esclusiva a sette società con contratti biennali contenenti la clausola di rinnovo automatico dei contratti stessi.

A sostegno dell'affidamento diretto l'Istituto PZS ha precisato che i bollini farmaceutici, in relazione al relativo rimborso posto a carico del Servizio Sanitario Nazionale, si configurano come veri e propri "valori", cioè produzioni di sicurezza assoggettati a specifici e rigidi controlli; pertanto, la disponibilità indiscriminata da parte di un numero indefinito di operatori economici degli speciali macchinari di stampa comporterebbe un aumento esponenziale del rischio di falsificazione e di frodi. Inoltre, un regime di esclusiva caratterizza i macchinari deputati alla produzione e numerazione dei bollini.

In particolare, le aziende fiduciarie utilizzano macchinari unici e personalizzati, appositamente progettati, prodotti e forniti in via esclusiva da una società specializzata nel settore, attualmente titolare di brevetto per la produzione di macchine per la sovrastampa in continuo di etichette e/o moduli su banda continua.

Dall'indagine è, comunque, emerso il contrasto con le procedure di evidenza pubblica attualmente previste dalla legge.

Nel caso di specie non si è ritenuto fosse applicabile la fattispecie di cui all'art. 57, comma 2, lett. b), del D.Lgs. n. 163/2006, invocata dall'IPZS, che consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando di gara "*…qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato*". Infatti, non può escludersi a priori la presenza sul mercato di altri operatori economici in grado di soddisfare le esigenze di sicurezza e le peculiarità tecniche richieste dall'IPZS. Tale ipotesi è rafforzata dalla circostanza che non è mai stata bandita una gara che confermasse reali difficoltà per l'individuazione di aziende qualificate.

In conclusione l'Autorità ha ritenuto non condivisibili le valutazioni effettuate dall'Istituto, che conducono alla possibile sottrazione dall'applicazione del Codice dei Contratti di un consistente nucleo di appalti di forniture di valore economico sopra soglia comunitaria, attivati sulla base di esigenze o di altre circostanze che non giustificano una deroga ai principi di concorrenza e di *par condicio* contemplati a livello comunitario e nazionale.

Il mancato rispetto delle procedure di evidenza pubblica, con conseguente suddivisione delle commesse tra i sette operatori economici individuati dall'IPZS, incide negativamente anche sulla libera concorrenza tra gli operatori del settore.

Successivamente alla citata deliberazione l'IPZS ha manifestato la volontà di svincolarsi dall'attuale "monopolio di fatto", sondando fattivamente il mercato alla ricerca di possibili soluzioni alternative che possano condurre alla realizzazione, nei tempi tecnici strettamente necessari, di soluzioni alternative nel rispetto dei principi che devono

connotare i contratti pubblici. Il Ministero della Salute competente ha, inoltre, attivato con l'IPZS un tavolo tecnico che sta svolgendo studi e sperimentazioni di nuove tecnologie volte a migliorare il sistema di produzione esistente.

6.2.3.6 Pronunce dell'Autorità emanate nei casi del Progetto-pilota sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea.

L'Autorità ha condotto una attività istruttoria sul contratto per l'affidamento dell'appalto di *global service* trentennale di un'Azienda di servizi alla persona, avviata a seguito di una segnalazione che evidenziava l'esistenza di irregolarità contenute nella procedura di affidamento.

Il primo profilo di criticità ha riguardato l'estensione dell'oggetto contrattuale mediante procedura negoziata successiva alla procedura di gara. Al riguardo è stato evidenziato che "*non sussiste la possibilità per le amministrazioni appaltanti di rinegoziare con il soggetto prescelto come contraente alcune condizioni di esecuzione dei contratti aggiudicati in esito a procedure concorsuali. In particolare, va negata la possibilità di modificare l'oggetto del contratto di affidamento di un servizio o di una fornitura o della realizzazione di un'opera, perché vi è palese violazione delle regole di concorrenza e parità di condizioni tra i partecipanti alla gara e si è, pertanto, in presenza di illegittimo esercizio della funzione amministrativa, in palese contrasto con le norme in tema di procedure di evidenza pubblica (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 13 novembre 2002, n. 6281; Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 25 marzo 2003, n. 1544).* Per l'Autorità (Del. n. 43/06) un siffatto *modus operandi* altera il contesto di rigore e di imparzialità entro cui, conformemente alla normativa generale e speciale di riferimento, necessariamente deve svolgersi la competizione e di cui resta unicamente garante proprio la stessa Amministrazione aggiudicatrice.

Il Progetto Pilota della UE sulla corretta applicazione del diritto nell'Unione

Il secondo profilo di criticità ha riguardato il subentro nella Associazione Temporanea di Imprese (ATI) affidataria di soggetti diversi dai sottoscrittori del contratto esecutori sia dei servizi che dei lavori. Tale modifica soggettiva non è risultata in linea con la disciplina di settore che,

invero, poggia sul principio di immodificabilità dei raggruppamenti di imprese partecipanti alle gare pubbliche.

Con specifico riguardo alla fase successiva all'aggiudicazione, infatti, le uniche deroghe ammesse a tale principio sono contemplate nell'art. 37 del Codice – fallimento del mandatario o di uno dei mandanti, o, nel caso di imprenditore individuale, morte, interdizione, inabilitazione o fallimento del medesimo ovvero nei casi previsti dalla normativa antimafia – e nell'art. 51 – trasformazione, fusione e cessione societaria che interessi una delle imprese raggruppate; altra ipotesi ammessa è quella contemplata nell'art. 12 del D.P.R. n. 252/1998, si sensi del quale ove le ipotesi di infiltrazione mafiosa ex art. 10, comma 7, legge n. 575/1965 riguardino una mandante di una ATI, queste non operano nei confronti delle altre imprese raggruppate, purché la mandante sia estromessa o sostituita prima della stipula del contratto.

Al di fuori di tali specifiche ipotesi, come pure chiarito dall'Autorità in varie circostanze, deve ritenersi non conforme alla disciplina di settore la variazione del profilo soggettivo dell'ATI aggiudicataria e la prosecuzione del rapporto negoziale con una sola delle imprese raggruppate, poiché tale soggetto giuridico è diverso dal quello che ha presentato l'offerta e che la commissione di gara ha ritenuto meritevole di aggiudicazione dell'appalto.

Inoltre, sulla qualificazione degli esecutori di opere pubbliche l'Autorità ha espresso avviso anche in ordine a procedure per l'affidamento di *global service*, che "*in un appalto misto di global service, per l'esecuzione dei lavori riferibili alle categorie individuate dal D.P.R. 25 gennaio 2000, n.34 e s.m., deve essere richiesta la qualificazione obbligatoria*".

In conclusione nel caso rappresentato si è ritenuto che il contratto in esame, presentando una modifica di elementi essenziali dell'appalto, è stato attivato in contrasto con i principi di par condicio e concorrenza, nonché con i canoni del corretto agire amministrativo.

Un'ulteriore pronuncia, esaminata tra casi del Progetto - pilota sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea, ha riguardato la segnalazione di un'Associazione ambientalista che ha chiesto all'Autorità, di accertare eventuali responsabilità su una vicenda di lungo periodo, che

delinea un quadro complesso comprendente la problematica della gestione *in house* dei servizi di raccolta e smaltimento RSU e gestione di un impianto di smaltimento. La problematica rappresentata evidenziava la carenza dei presupposti per l'affidamento in house da parte dei comuni soci, non svolgendo la stessa società la propria attività prevalente in favore.

L'Autorità, nel caso di specie, ha evidenziato come i requisiti dell'*in house providing* - costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario - vanno interpretati restrittivamente alla stregua di quanto previsto dalle recenti elaborazioni giurisprudenziali. Nel caso dell'attività della società in questione è emerso che la condizione stabilita sul requisito dell'attività svolta "in misura maggioritaria" a favore dell'ente controllante, non può essere considerata come maggiormente dedicata ai suddetti enti, con la conseguenza che in assenza di tale condizione l'affidamento contravviene i principi del Trattato Europeo.

L' Autorità ha ritenuto che la società in esame dovesse svolgere la parte più importante delle attività strumentali alle esigenze e finalità degli Enti soci, riconducendo le proprie prestazioni - nella parte in cui vengono rese a favore di altri soggetti – "secondo parametri di eccezionale ristrettezza quantitativa e qualitativa", che possono valutarsi in misura non superiore inferiore al 10%, in analogia con quanto previsto dalla Commissione Europea, per l'archiviazione della procedura d'infrazione n. 2007/4269.

6.3 L'attività sanzionatoria per appalti di servizi e forniture e il casellario informatico

L'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità nei casi previsti dal Codice e dalle altre leggi è stato attivato nell'anno 2009 per le ipotesi già illustrate nel capitolo relativo alla vigilanza lavori.

L'attività sanzionatoria e il Casellario Informatico

Riguardo ai settori di servizi e forniture, sono pervenute segnalazioni esclusivamente per le violazioni dei doveri di informazione, previsti dall'art. 7, comma 8, del Codice, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, e per il mancato adempimento degli operatori economici alla richiesta della S.A. o dell'ente aggiudicatore di comprovare

il possesso dei requisiti di partecipazione, nonché dichiarazioni mendaci o documenti non veritieri, forniti dagli operatori economici, in merito al possesso dei requisiti generali.

Nella tabella sottostante, si evidenziano i relativi procedimenti, aperti per violazione dell'art. 48 del Codice dei contratti e di quelli ex art. 6, comma 11.

Tabella 1 – Procedimenti sanzionatori nel 2009

Tipologia di procedimento sanzionatorio	Segnalazioni pervenute nel 2009	Procedimenti decisi nel 2009 dal Consiglio della Autorità			
		numero	dopo audizione		archiviazione senza audizione
			archiviazione	Sanzione	
d) ex art. 48	118	88	49	39	5
e) ex art. 6, c. 11	91	--	--	--	--

Riguardo ai procedimenti ex art. 48 decisi, si riassume nella tabella sottostante il quadro delle sanzioni irrogate.

Tabella 2- Sanzioni pecuniarie e interdittive nel 2009

Irrogazione di sanzioni pecuniarie a n. 39 operatori per un totale di € 146.200,00 e di sanzioni interdittive per complessivi mesi 104				
sola sanzione pecuniaria		**sanzione pecuniaria e sospensione da 1 a 12 mesi**		
Numero	importo totale	Numero	importo totale	mesi di sospensione
14	€ 14.500,00	74	€ 131.700,00	104

Dei 74 operatori economici che hanno subito l'interdizione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, per n. 5 di essi la sospensione è stata disposta nella misura massima di 12 mesi.

Riguardo l'irrogazione di sanzioni ex art. 48, l'Autorità con la determinazione n. 5 del 21 maggio 2009 ha ritenuto di dettare nuove linee guida agli operatori dei settori interessati dal Codice sull'applicazione della

verifica a campione in sede di gara, che nel caso di contratti di servizi e forniture assume un ruolo centrale in quanto i requisiti di partecipazione vengono stabiliti *ad hoc* dalle singole stazioni appaltanti. In particolare, sono stati esaminati tutti gli aspetti di cui si compone il procedimento di verifica dei requisiti disciplinato dall' art. 48 e ciò nell'intento anche di ridurre il numero di procedimenti sanzionatori.

Con riferimento all'art. 38 comma 1 del D.lgs 163/06, nel corso dell'anno 2009 sono stati istruiti complessivamente n. 551 procedimenti dei quali n. 340 hanno costituito annotazioni previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o come informazioni utili per le stazioni appaltanti.

Ammontano, invece, a n. 81 i provvedimenti definiti riguardanti cancellazioni ed archiviazioni suddivisi in n. 55 casi archiviati e n. 26 annotazioni che sono state oggetto di cancellazione per effetto di apposita istanza dell'impresa o di correzione da parte delle stazioni appaltanti secondo quanto stabilito dalle determinazioni dell'Autorità n. 10/2003 e n.1/2005. Le integrazioni quantificabili in n. 26 si riferiscono principalmente a notizie riguardanti ricorsi giurisdizionali avverso le annotazioni.

Le segnalazioni delle stazioni appaltanti che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni, come ad esempio alcuni casi di irregolarità contributiva e/o assicurativa che non attenevano a situazioni definitive.

Da un'analisi generale delle segnalazioni pervenute all'Autorità relativamente alle gare esperite nel corso del 2009, nei settori di servizi e forniture, si vede confermato il dato - quale prima conclusione – degli anni precedenti; in particolare la maggioranza delle cause di esclusione sono rappresentate dal mancato possesso da parte degli operatori economici delle condizioni di cui alle lettere c), g) ed i) dell'art 38 comma 1.

CAPITOLO VII

IL PROBLEMA DELLE OPERE IN REGIME DI EMERGENZA: DEROGHE E DINAMICHE DEL MERCATO

7.1 Le ordinanze, le tipologie e gli importi delle opere oggetto di interventi emergenziali

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto un'indagine sugli interventi emergenziali, rivolgendo in particolare l'attenzione a quelli realizzati a seguito di ordinanze di protezione civile. A tal fine, sono state analizzate 764 ordinanze (dalla n. 3101 del 22.12.2000 alla n. 3864 del 31.3.2010), tutte pubblicate in Gazzetta Ufficiale dal 1° gennaio 2001 al 31 marzo 2010, che sono state classificate per tipologie, importi ed oggetto degli interventi.

Le ordinanze emanate dal 2001 fino al 31 marzo 2010

Le ordinanze di protezione civile trovano il loro fondamento normativo nell'art. 5 della legge n. 225/92 istitutiva del servizio nazionale della Protezione Civile che consente, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, di provvedere agli interventi di emergenza a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

Il terzo comma dell'art. 5 della legge n. 225/92 prevede, inoltre, che per l'attuazione degli interventi di emergenza il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, si avvalgano di commissari delegati, indicando nel provvedimento di delega il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.

Come è stato in concreto riscontrato nel corso dell'analisi condotta, le ordinanze riportano sia gli importi massimi stanziati per gli interventi ritenuti necessari, sia la specifica indicazione delle norme di legge alle quali è consentito derogare. In diversi casi gli importi dei finanziamenti

originariamente ed immediatamente stanziati sono stati successivamente integrati da provvedimenti di analoga natura.

Nell'indagine sono state altresì incluse le ordinanze emanate ai sensi dell' art. 5 *bis* comma 5 della legge n. 401/2001 che ha esteso la disciplina dettata dall'art. 5 legge n. 225/92 in tema di stato di emergenza e potere di ordinanza alla dichiarazione dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza.

È opportuno ricordare che il fenomeno delle ordinanze contingibili ed urgenti non si esaurisce nelle ordinanze di protezione civile oggetto dell'indagine. Rientrano, infatti, nella medesima categoria delle ordinanze *extra ordinem,* intese come provvedimenti amministrativi impositivi di doveri, emanati da organi della Pubblica Amministrazione in casi eccezionali, implicanti deroghe all'ordinamento giuridico vigente, anche le ordinanze emanate dal Sindaco ai sensi degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. n. 267/2000 al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Rientrano, altresì, nella categoria le ordinanze emanate dal Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 2 del R.D. n. 733/1931 in caso di urgenza o grave necessità, nonché quelle emanate ai sensi dell'art. 32 della L. n. 833/1978 e dell'art. 117 del D.Lgs. n. 112/98 in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica dal Ministro della Salute, dal Presidente della Giunta Regionale o dal Sindaco con efficacia estesa, rispettivamente, all'ambito territoriale di competenza.

Come l'Autorità ha in passato avuto modo di precisare (determinazione n. 1 del 14 gennaio 2004), per tutti questi provvedimenti sono comuni presupposti e limiti delle ordinanze di protezione civile, secondo le indicazioni emerse dal lungo lavoro ermeneutico della giurisprudenza sulla normativa di riferimento.

Stanziamenti previsti nelle ordinanze

Dall'analisi delle ordinanze di protezione civile emanate dal 1° gennaio 2001 al 31 marzo 2010 è emerso che quelle relative al settore degli appalti, nell'ambito del quale è stato previsto uno stanziamento complessivo di risorse pubbliche per la realizzazione degli interventi ivi previsti pari ad

euro 12.894.770.574,38 sono 302 e sono ripartite per anno di riferimento secondo quanto riportato nella tabella 1.

Tabella 1– Ordinanze di protezione civile distinte per anno e importi

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
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
TOTALE	**12.894.770.574,38**	**302**

Ordinanze e stanziamenti negli anni

La tabella mostra in generale una tendenza all'incremento del numero delle ordinanze contingibili ed urgenti emanate nel corso degli anni. Si passa, infatti, dalle 28 emanate nell'anno 2001 alle 49 relative al 2009. Infatti, nell'anno 2009 si registra un picco, sia in termini numerici che di stanziamenti, che si giustifica prevalentemente in ragione degli interventi resisi necessari per fronteggiare le conseguenze degli eventi sismici verificatisi in Abruzzo.

Tra le principali e più ricorrenti emergenze che hanno giustificato ripetuti interventi nel corso del periodo analizzato, accanto a frequenti dissesti ambientali e danni alluvionali, vanno altresì segnalate quelle legate al contrasto dell'immigrazione clandestina ed allo smaltimento rifiuti, sia tossici che solidi urbani. Con riferimento, in particolare, a quest'ultima emergenza una segnalazione a parte merita il caso della regione Campania.

Come è noto, il 17 dicembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legge con cui si è stabilita la cessazione dello stato di emergenza e del commissariamento straordinario in Campania dal 31 dicembre 2009, secondo quanto già previsto dal precedente decreto legge n. 90/2008, con

consegna del nuovo impianto termovalorizzatore. Ciò dovrebbe aver posto fine ad una 'emergenza' che affonda le sue radici nel lontano 1994, che è stata causa di una procedura di infrazione contro l'Italia da parte della Commissione Europea e che, come l'analisi condotta dall'Autorità ha rilevato, negli ultimi dieci anni ha richiesto un costante intervento "straordinario". Dal 2001 al 2005 è stata emanata, per l'emergenza rifiuti in Campania, in media un'ordinanza emergenziale per anno (ordinanze n. 3124/2001; 3174/2002; 3826/2003; 3370 e 3345/2004; 3481/2005) , per passare, poi, a sei ordinanze nel corso del 2007 (ord. n. 3627/2007; 3619/2007; 3613/2007; 3606/2007; 3605/2007) e 11 nel 2008 (ord. n. 3724; 3715; 3705; 3697; 3686; 3678; 3662; 3658; 3653; 3641; 3638). Nel 2009, infine, sono state emanate 3 ordinanze (ord. n. 3804/2009; 3821/2009; 3823/2009). Si è trattato, quasi nella totalità dei casi, di interventi realizzati in deroga alle disposizioni in materia di evidenza pubblica, per un importo stanziato di 3.548.8784.439 euro.

Il continuo riproporsi dell'emergenza ha finito con il determinare la perdita dei caratteri della "eccezionalità" ed "imprevedibilità" del fenomeno da contrastare ed ha portato altresì ad una dilatazione dei tempi dell'intervento "straordinario" oltre ogni riferimento logico e funzionale legato all'emergenza stessa.

Al riguardo, se da un lato si deve prendere atto di quanto di recente affermato dal TAR il quale ha chiarito che il verificarsi di una situazione non nuova e neanche imprevedibile non è, in linea di massima, ostacolo all'esercizio del potere di ordinanza se sussistono necessità ed urgenza "attuali" (T.A.R. Sardegna, Sent. 19 febbraio 2010 n. 204), dall'altro si rappresenta il timore che il sistematico ricorso a provvedimenti di natura emergenziale, celando l'assenza di adeguate strategie di intervento per la soluzione radicale del problema, si risolva in una sistematica ed allarmante disapplicazione delle norme del codice degli appalti. Per tali ragioni si rappresenta, per il futuro, ed al ricorrere di casi analoghi che dovessero necessitare di ripetuti interventi, l'opportunità di predisporre, anche sulla base di una attenta programmazione che tenga in adeguato conto i segnali

più allarmanti che provengono dal territorio, provvedimenti generali di natura strutturale piuttosto che emergenziale.

Nell'anno appena trascorso e nei primi mesi del 2010, tra le disposizioni urgenti si rinvengono, accanto a quelle rese necessarie dal gravissimo incidente ferroviario della stazione di Viareggio, le ordinanze emergenziali relative al terremoto in Abruzzo ed alla ricostruzione dell'Aquila.

Il terremoto in Abruzzo e le fonti di finanziamento per la ricostruzione

Con riferimento specifico al terremoto in Abruzzo si segnala che le ordinanze emanate nel corso del 2009 e fino al marzo 2010 hanno previsto stanziamenti per 638.689.480 euro, così ripartiti: euro 638.539.480 per l'anno 2009 e 150.000 euro per il 2010. Tuttavia, gli stanziamenti complessivi destinati all'emergenza Abruzzo risultano superiori sia nel 2009 che nel 2010. Infatti, in virtù di ulteriori fonti normative l'importo complessivo di tali stanziamenti, che comprende i finanziamenti previsti dalle ordinanze analizzate, per l'anno 2009 è pari a € 1.636.666.303 e per l'anno 2010 è pari a € 560.000.000.

Le fonti dei finanziamenti per l'anno 2009 e per l'anno 2010 sono riportate rispettivamente nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2 – Fonti normative dei finanziamenti anno 2009

Fonti normative - *provenienza*	**Somme stanziate**	**Note**
M.E.F. – Fondo spese impreviste – D.M.T. 39371	€ 30.000.000	Spese per la prima emergenza
M.E.F. – Fondo spese impreviste – D.M.T. 41086	€ 70.000.000	
Art.7, comma 1, D.L. 39/2009	€ 580.000.000	
Art.2, comma 13, D.L. 39/2009	€ 400.000.000	Moduli abitativi (progetto C.A.S.E.)
Art.7, comma 4 bis, D.L. 39/2009	€ 900.000	Potenziamento servizio protezione civile e vigili del fuoco
Art.14, comma 2, D.L. 39/2009	€ 34.895.144	Acquisto da parte delle famiglie di mobili ad uso civile, di elettrodomestici, apparecchi televisivi e computer
Art.14, comma 5, D.L. 39/2009	€ 27.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
Dipartimento delle pari opportunità	€ 100.000	
Unione Europea – Fondo di Solidarietà	€ 493.711.159	
TOTALE	**€ 1.636.666.303**	

Tabella 3 – Fonti normative dei finanziamenti anno 2010

Fonti normative - *provenienza*	**Anno 2010**	**Note**
Art.2, comma 13, D.L. 39/2009	€ 300.000.000	Moduli abitativi (progetto C.A.S.E.)
Art.14, comma 5, D.L. 39/2009	€ 260.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
TOTALE	**€ 560.000.000**	

L'importo relativo alle gare effettuate in Abruzzo ammonta, ad oggi, ad un totale di euro 1.149.969.043,29, per interventi suddivisi, nell'ambito del Progetto CASE, in MAP (casette di legno), MUSP (scuole) e MEP (chiese provvisorie). Sono state realizzate, complessivamente, 471 gare, molte delle quali mediante procedure negoziate, per estrazione a sorte o ad inviti. Soltanto 11 gare sono state effettuate con procedura aperta, ma l'importo totale di queste ammonta a 726.000.000 euro, pari al 63% dell'importo complessivo di tutte le gare espletate.

Accanto agli interventi di natura emergenziale, una fetta rilevante della spesa relativa alle ordinanze contingibili ed urgenti riguarda quelle legate ai c.d. "grandi eventi".

Con riferimento a due importanti eventi quali la presidenza italiana del G8 e le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia si sono avuti, nel periodo compreso tra l'anno 2007 e l'inizio del 2010, stanziamenti complessivi pari, rispettivamente ad euro 1.006.415.139,68 ed euro 238.820.000.

Il G8, i mondiali di nuoto e il 150° anniversario dell'Unità d'Italia

Va segnalato, tuttavia, che non tutti gli stanziamenti previsti per il "grande evento" G8 sono stati effettivamente utilizzati.

Sempre nell'ambito delle ordinanze relative ai "grandi eventi", si segnalano, inoltre, quelle relative ai Mondiali di Nuoto del 2009, delle quali l'Autorità ha già avuto modo di occuparsi in altra sede (si veda la Relazione 2008) e, in passato, anche l'ordinanza n. 3563/2007 in occasione del pellegrinaggio-incontro giovani di Loreto e l'ordinanza n. 3360/2004

relativa al «grande evento» incontro nazionale dell'Azione Cattolica Italiana.

Dalla disamina si ricava che la nozione di "grande evento" è stata applicata a fattispecie assai disomogenee ed in ogni caso prive dei requisiti di contingibilità (intesa come imprevedibilità) ed urgenza. Va sin d'ora rilevato, salvo quanto in seguito più diffusamente si dirà, che il ricorso ad una nozione tanto generica di "grande evento" non sarà riproponibile per il futuro, alla luce di quanto chiarito dalla Corte dei Conti nella recente deliberazione n. 5/2010 ("*i grandi eventi, per rientrare nella competenza della Protezione Civile, debbono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo*").

Tra le disposizioni del Codice dei contratti pubblici più di frequente derogate si rinvengono quelle relative alla figura del responsabile del procedimento, alla qualificazione necessaria per eseguire i lavori, alle procedure di scelta del contraente, alle modalità di pubblicazione dei bandi ed ai relativi termini, ai criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse, alla progettazione, alle garanzie in fase di gara ed esecuzione, ai subappalti.

L'elaborazione dei dati che emergono dal numero delle ordinanze esaminate, dalla tipologia delle disposizioni derogate e dagli importi stanziati per gli interventi urgenti, permette di evidenziare che nell'arco dell'ultimo decennio una fetta rilevante di spesa pubblica è stata impiegata per investimenti relativi ad interventi sottratti in tutto o in parte non solo all'osservanza delle procedure previste dal codice degli appalti ma, in alcuni casi di non poca rilevanza e specialmente nell'ambito dei "grandi eventi", anche ad ogni attività di rilevazione e controllo da parte dell'Autorità di vigilanza. Ciò si è verificato, in particolare, in tutti quei casi nei quali la deroga alle disposizioni del d.lgs. n. 163/2006 ha riguardato anche gli artt. 6 e 7 che disciplinano, rispettivamente, il ruolo e le funzioni dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture e l'obbligo di trasmissione dei dati sul procedimento all'Osservatorio dei Contratti Pubblici. Avverso una simile prassi - che non trova alcuna giustificazione nelle esigenze di celerità che sottendono le

ordinanze contingibili ed urgenti - l'Autorità si è espressa già in passato in termini assai critici, inviando nel 2008 anche una segnalazione al Governo ed al Parlamento.

Alla luce dei dati emersi dall'indagine condotta, in considerazione dell'estensione del fenomeno esaminato, l'Autorità ritiene fondamentale richiamare l'attenzione, nell'utilizzo dello strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti, al rispetto dei rigorosi presupposti e limiti previsti dalla normativa vigente.

7.2 Le principali problematiche rilevate dall'Autorità per le opere in regime di emergenza.

L'attenzione dell'Autorità per il fenomeno delle ordinanze di protezione civile e, più in generale, delle ordinanze contingibili ed urgenti in forza delle quali si attuano deroghe - talvolta anche consistenti - alla normativa e, segnatamente, a quella sui contratti pubblici, non è nuova, né legata a vicende contingenti.

Si può ricordare, al riguardo, che già nel 2000, con Determinazione n. 21 del 5 aprile 2000 relativa ad incarichi affidati a dipendenti pubblici da parte di Commissari straordinari per la protezione civile, l'Autorità aveva avuto modo di intervenire sui limiti della potestà di ordinanza in deroga precisando che l'esercizio di tale potestà è da ritenere precluso con riferimento ai principi generali dell'ordinamento e che è richiesta una specifica motivazione del provvedimento ordinatorio e una puntuale indicazione delle norme cui si intende derogare. In tale occasione, ricordando espressamente il vincolo costituito dai principi generali dell'ordinamento già indicato dal secondo comma dell'art. 5 legge n. 225/92, l'Autorità ha in concreto anticipato quanto sarebbe stato autorevolmente ribadito, diversi anni dopo, dalla Corte Costituzionale (Corte cost., 03-03-2006, n. 82) e dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. civ. Sez. Unite, 07-03-2006, n. 4813).

Problematiche rilevate per le opere in regime di emergenza

Successivamente, di nuovo nel 2002, con Determinazione n. 20 del 30 luglio, l'Autorità è intervenuta sulle procedure in deroga alla L. n. 109/94 in forza di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di protezione civile

specificando, in linea con precedenti arresti del Consiglio di Stato (Cons. Stato, 23 gennaio 1991, n.63; Cons. Stato, 11 aprile 1990, n. 369; Cons. Stato, 21 dicembre 1984, n. 960), che l'adozione di ordinanze *extra ordinem,* c.d. 'di necessità', deve essere giustificata dall'urgenza di provvedere senza indugio in ordine a situazioni di pericolo eccezionali ed imprevedibili che non possono essere immediatamente eliminate con il ricorso agli altri mezzi offerti dall'ordinamento. Con la Determinazione del 2002 è stato, quindi, ribadito che le ordinanze in esame devono avere un'efficacia limitata nel tempo e circoscritta alla preesistenza della situazione di emergenza in quanto una deroga alle disposizioni vigenti, introdotta da una situazione eccezionale, non può permanere *sine die*.

Ed ancora, nel 2004 con due diverse determinazioni (Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2004 e Determinazione n.4 del 21 aprile 2004) l'Autorità ha avuto modo di precisare presupposti e limiti delle ordinanze contingibili ed urgenti specificando che il potere derogatorio di tali ordinanze non può essere esercitato nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici, mancando il nesso di strumentalità tra esigenza di tempestivo intervento e procedimento di controllo secondo la normativa vigente (Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2004). Il regime derogatorio, infatti, dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo inerente il rispetto di elementi fondamentali quali il possesso delle certificazioni, oppure l'assolvimento degli obblighi contributivi o il rispetto della normativa sull'impiego della mano d'opera e della sicurezza, ovverosia taluni ambiti di intervento propri dell'azione di vigilanza dell'Autorità.

È stato altresì rilevato come possano configurarsi situazioni di illegittimità laddove la determinazione di affidamento dei lavori in deroga alla normativa ordinaria avvenga in data successiva alla cessazione dello stato di emergenza previsto nella relativa delibera del Dipartimento della Protezione Civile e qualora il lasso di tempo trascorso abbia consolidato lo stato di fatto e quindi reso normale la necessità di intervenire (Determinazione n.4 del 21 aprile 2004).

L'interesse dell'Autorità per il fenomeno delle ordinanze contingibili ed urgenti non si è manifestato solo in occasione dell'emanazione delle deliberazioni sopra indicate, ma si è concretizzato anche nell'analisi di fattispecie specifiche quali il grande evento "Mondiali di nuoto Roma 2009", individuato con DPCM 14 ottobre 2005 e l'emergenza idrica.

Nel primo caso, come già sopra rilevato, l'Autorità ha avuto modo di rappresentare alcune perplessità circa l'ambito applicativo delle ordinanze in deroga (Relazione Annuale al Parlamento del 2007; segnalazione al Governo ed al Parlamento dell'aprile 2008). Segnatamente, è stato ricordato 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 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità). In questi termini, l'Autorità non ha fatto altro che ribadire quanto già rilevato dalla Commissione Europea nelle procedure di infrazione aperte nel 2003 contro l'Italia per violazione di norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e successivamente recepito nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004.

Con riferimento all'emergenza idrica, l'Autorità ha pubblicato, nell'anno 2007, un'articolata relazione sulla base dell'analisi delle numerose ordinanze della Protezione Civile. Tale relazione ha costituito l'occasione per rilevare come nella gestione degli interventi afferenti ad alcuni settori strutturali, come quello delle risorse idriche, sia più efficace e meno costoso anticipare le decisioni e prevenire, piuttosto che reagire in condizioni di emergenza agli eventi che si manifestano. È stato messo in evidenza, infatti, che esistono, allo stato, indicatori capaci di rendere manifesta la situazione critica, facendo scattare diversi livelli di preallarme, con sufficiente anticipo per consentire di attuare le misure necessarie. La relazione ha pertanto rilevato come, viceversa, la deroga alle norme sugli appalti prevista dai decreti emergenziali non sia stata efficace ai fini di una

pronta costruzione di opere che richiedono generalmente lunghi tempi di realizzazione. Ciò in quanto tale deroga si è spesso risolta in una scelta procedurale (preferenza di affidamenti con procedure negoziate, anziché con procedure aperte e/o ristrette) che ha comunque comportato un risparmio in termini temporali irrisorio a fronte dei lunghi tempi di realizzazione delle opere. Alla luce di queste considerazioni l'Autorità ha avuto occasione di rilevare, già nel 2007, come le deroghe consentite dalle ordinanze che decretano lo stato di emergenza sono state talvolta utilizzate in modo strumentale, senza alcuna effettiva riduzione dei tempi di realizzazione rispetto alle procedure ordinarie.

Il lungo percorso di evoluzione sopra ricordato permette di enucleare, sinteticamente, i principi indefettibili ai quali è necessario attenersi nella realizzazione di opere in regime di emergenza. I presupposti per l'adozione delle ordinanze in esame vanno individuati nell'*urgenza*, intesa come indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici; nella *contingibilità*, intesa come straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità e nella *temporaneità*, in quanto gli effetti del provvedimento devono essere limitati nel tempo, in stretta correlazione con la persistenza dello stato di necessità (si veda Corte Costituzionale, Sentenze n. 201/1987e, da ultimo n. 127/95). Per ciò che attiene ai limiti di queste ordinanze essi sono individuati, oltre che nei *principi generali dell'ordinamento* (art. 5 legge n.225/92), anche nella *ragionevolezza e proporzionalità* tra il provvedimento e la realtà circostante (in questi termini chiaramente la Corte Costituzionale , Sent. n. 127/1995, la Cassazione Civile, Sez. Unite, Sent. n.4813/2006; il Consiglio di Stato, Sent. n.1270/2006), nonché nell'obbligo di *motivazione* (art. 5 legge n.225/92) ed eventuale pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non sia a contenuto individuale. Fondamentale precisare, altresì, che le ordinanze in questione non possono derogare alle leggi nella loro interezza, dovendone indicare specificamente le parti la cui efficacia è sospesa per il tempo necessario ad affrontare l'emergenza (Corte Cost. Sent. n. 127/95), a pena di illegittimità dell'ordinanza stessa (Cons. Stato Sent. 3 febbraio 1998 n. 197).

In ultimo, merita sicura menzione, con specifico riferimento alla nozione di "grande evento", il recentissimo intervento della Corte dei Conti che con Deliberazione n.5/2010 ha riconosciuto che negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo considerevole in relazione ad eventi svincolati dal carattere emergenziale e ad iniziative destinate a concludersi in archi temporali ampi e non del tutto riconducibili al concetto di "grande evento". La Corte ha in particolare suggerito un uso più misurato dello strumento del "grande evento". E' stato precisato, pertanto, 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. Da ciò discende che anche i "grandi eventi", per rientrare nella competenza della protezione civile, devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo.

L'orientamento da ultimo espresso dalla Corte dei conti appare certamente condivisibile, così come si ritiene necessario raccomandare, per il futuro, un ricorso limitato agli interventi emergenziali che si attenga strettamente ai principi e limiti sopra indicati. Ciò non solo in considerazione dei profili di legittimità già rilevati, ma anche al fine di evitare turbative del mercato che si traducono in una sistematica alterazione della libera concorrenza. Dal punto di vista economico, infatti, gli interventi emergenziali attuati in forza di ordinanze in deroga costituiscono, come è stato riscontrato, canali privilegiati per affidamenti – anche di notevole importo - spesso svincolati non solo dal rispetto delle ordinarie regole procedurali, ma anche da ogni controllo, preventivo, *in itinere* ed *ex post*. In un simile scenario vi è il serio pericolo di rendere il sistema di mercato non più coerente con il principio di parità di trattamento degli operatori del settore, con tutte le gravissime conseguenze che ciò comporta sia in termini di malcontento degli operatori che di perdite economiche e maggiore spesa.

CAPITOLO VIII

LE INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE

8.1 Analisi ricognitiva sugli affidamenti dei servizi di gestione e smaltimento dei rifiuti

Il Consiglio dell'Autorità, nel novembre 2008, ha disposto l'avvio di un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del sistema di gestione integrata dei rifiuti, mediante acquisizione di documentazione di settore e di informazioni da parte di Regioni/Province autonome e Comuni capoluogo di provincia. Dagli accertamenti preliminari condotti era emersa una situazione di incertezza applicativa delle norme del Codice ambientale.

Pertanto, ai fini della successiva verifica riguardante diverse realtà territoriali, è stato selezionato un campione di soli casi in cui l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti è avvenuto ricorrendo alle modalità dell'*in house*.

Servizi di gestione e smaltimento dei rifiuti

L'indagine, orientata a verificare le modalità di affidamento dei servizi anche alla luce della giurisprudenza comunitaria ed alla previsione contenuta nell'art. 23 bis della legge 133/2008 e s.m.i., è proseguita nel corso del 2009 concludendosi con l'adozione della Deliberazione n. 2 del 13 gennaio 2010.

Dalla verifica svolta è emerso che la filiera della gestione dei rifiuti, concepita dal legislatore come un ciclo chiuso, risulta frammentata e affidata spesso a vari gestori nelle sue diverse fasi di raccolta, spazzamento, trasporto, recupero e controllo, in contrasto con il Codice Ambientale.

Infatti, a dieci anni dall'entrata in vigore del Decreto Ronchi e degli aggiornamenti del Testo unico sull'ambiente del 2006, le Regioni non hanno ancora dato piena applicazione alla normativa: solo pochi Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sono stati individuati (soprattutto nel centro nord), e pochissime, pressoché assenti, le relative Autorità d'ambito.

Il mancato trasferimento delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti, alle citate Autorità, ha comportato il perdurare della

frammentazione dei servizi dei rifiuti, non soltanto dal punto di vista territoriale, ma anche nella gestione delle varie tipologie di servizio delle attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento ed il connesso controllo di tali operazioni e delle discariche dopo la chiusura.

Per quanto riguarda invece l'utilizzazione dei beni strumentali per il servizio di gestione dei rifiuti, ossia gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio, essi sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio (art. 202 comma 4).

Lo spirito informatore del Codice Ambientale accorda, quindi, il riconoscimento di infrastrutture essenziali agli impianti di smaltimento e trattamento non duplicabili localmente. Infatti, ove non vi sia coincidenza tra il soggetto incaricato della raccolta e del trasporto ed il gestore incaricato del trattamento, in quanto proprietario di discarica o di impianti a ciò deputati, tali infrastrutture dovranno essere poste nella disponibilità degli aggiudicatari del servizio integrato.

Su 28 casi analizzati, 7 Comuni sono risultati conformi, 12 Comuni dovranno adottare appositi rimedi mediante modifiche delle clausole statutarie delle società controllate, mentre i rimanenti 9 Comuni sono stati giudicati non conformi alla normativa.

In molti casi la scelta dell'amministrazione locale di procedere alla produzione *in house* dei servizi, è stata realizzata in mancanza della sussistenza dei requisiti necessari.

L'Autorità ha inviato ai Comuni ed alle Società di gestione interessate la citata Deliberazione, corredata di singole schede contenenti valutazioni e indicazioni alle quali le amministrazioni dovranno adeguarsi.

In particolare sulle gestioni la cui conformità è subordinata all'attuazione dei rimedi secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità nella specifica scheda, sono stati invitati i soggetti interessati a porre in atto le conseguenti misure, indicandone nel tempo stabilito le precise modalità e i termini per l'attuazione delle stesse.

L'esame dell'affidamento del servizio in parola per le società miste pubblico-private, sarà oggetto di specifiche indagini volte a verificare la

procedura di evidenza pubblica esperita per l'individuazione del socio privato, così come per i rapporti contrattuali in essere tra eventuali gestori del servizio integrato e i proprietari di discarica, indagine volta a verificare le modalità procedurali con cui vengono attivati tali rapporti.

8.2 Modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma

Le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma da parte dei Comuni capoluoghi di Regione sono state oggetto di ulteriore indagine effettuata nel corso del 2009. Dai dati acquisiti è emerso in primo luogo che nei Comuni Capoluoghi di Regione la gestione del TPL su gomma è affidata a privato scelto con gara in 7 casi, a società definite *in house* in 7 casi, in via diretta in 5 casi e a società mista con socio privato scelto con gara in 2 casi.

Il ricorso alla società mista (costituita previa gara "a doppio oggetto") è stato molto limitato, mentre per la maggior parte si rinvengono casi di affidamenti *in house*, alcuni mediante gara ed altri con affidamenti diretti.

Modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma

In riferimento all'*in house*, si è rilevata la difficoltà di conciliare il rispetto della nuova normativa in materia di servizi pubblici locali con l'esigenza di tutela dei livelli occupazionali, spesso consistenti, nelle società pubbliche comunali. Si è evidenziato altresì come risulti abbastanza evidente la difficoltà dei Comuni nell'avviare le nuove procedure di gara. Ciò - si ritiene - essenzialmente in ragione del forte radicamento sul territorio degli attuali gestori del servizio di TPL, radicamento indubbiamente determinato dalle peculiarità del servizio che richiede una presenza nel territorio dell'ente locale di risorse strumentali e umane per un periodo di durata medio-lunga.

Le difficoltà nell'avvio delle gare trovano oggi, in parte, soluzione nel nuovo testo dell'art. 23-bis della legge 133/2008, introdotto dal D.L. 135/2009, in particolare attraverso:

- la riconosciuta applicabilità della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica al settore del trasporto pubblico locale

su gomma, essendo espressamente escluso, dal suo ambito di applicazione, solo il "*trasporto ferroviario regionale*";

- la rivisitazione della disciplina del periodo transitorio, con una casistica più dettagliata e relative scadenze massime diversificate e soprattutto di maggiore respiro (v. sopra);
- l'espressa previsione della società mista c.d. "a doppio oggetto" accanto all'altra forma ordinaria di conferimento della gestione costituita dalla procedura ad evidenza pubblica (v. sopra).

L'art. 23-bis, al comma 2, lettera a), nel prevedere come forma ordinaria di affidamento la gara ad evidenza pubblica, richiama "*il rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità*".

Il richiamo ai (soli) "*principi generali*" potrebbe far sorgere qualche perplessità circa l'applicazione del Codice dei contratti, ciò anche alla luce di quanto previsto dall'art. 23 del Codice, ai sensi del quale il Codice stesso non si applica "*agli appalti delle stazioni appaltanti relativi alla prestazione di un servizio al pubblico di autotrasporto mediante autobus, già esclusi dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE in virtù dell'articolo 2, paragrafo 4, della stessa*". *Al riguardo, è invero essenziale precisare che il servizio di TPL rientra tra i servizi di trasposto pubblico su gomma non già esclusi dal campo di applicazione della direttiva n. 93/38/CEE - in quanto non in regime di piena concorrenza - ed è, pertanto, soggetto al Codice dei contratti proprio in forza del disposto di cui all'art. 23 del medesimo*..

La riprova del fatto che il TPL su gomma non sia ancora in regime di piena concorrenza è del resto contenuta nello stesso art. 18, comma 2, del D.Lgs. 422/1997, il quale espressamente prescrive che, allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi di TPL si devono utilizzare procedure concorsuali *in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi.*

La normativa di settore, appena citata deve, tuttavia essere coordinata con l'art. 23-*bis* della legge n. 133/2008 e quest'ultimo con il Regolamento (CE) N. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, applicabile in via principale ai servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada.

Il suddetto Regolamento CE opera una fondamentale distinzione tra i contratti per la fornitura di servizi di trasporto con autobus o con tram che assumono la forma di contratti di "appalto di servizi" e contratti che assumono la forma di "concessione di servizi"; per i primi, infatti, il Regolamento CE rimanda all'applicazione delle direttive appalti del 2004 (e, dunque, della normativa nazionale di recepimento), mentre solo i secondi rientrano nel campo di applicazione dello stesso Regolamento comunitario e della disciplina in esso contenuta (cfr. artt. 5, par. 1, e 8, par. 1, Reg. CE).

Il Regolamento CE disciplina aspetti relativi all'affidamento dei servizi (prevedendo ipotesi di affidamento *in house* e di affidamenti diretti in ragione del valore), al contenuto minimo obbligatorio dei contratti di servizio, alle ipotesi di proroga dei contratti, alle procedure di gara da espletare ed alle forme di pubblicità da osservare. Con riguardo a questi ultimi due aspetti, il regolamento citato introduce il concetto di gara "equa", stabilendo (articolo 5) che, fatte salve le ipotesi previste dallo stesso regolamento, i contratti di servizio pubblico sono aggiudicati mediante una procedura di gara "equa, aperta a tutti gli operatori" nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione.

La necessità di un coordinamento tra le diverse fonti normative ha indotto l'Autorità a proporre un Atto di Segnalazione a Governo e Parlamento. Appare, dunque, piuttosto importante ed urgente rappresentare la questione del coordinamento tra le fonti normative citate al legislatore, auspicando una migliore chiarificazione in seno al regolamento attuativo dell'art. 23-*bis*.

8.3 Attività contrattuale delle Centrali di Committenza

Nell'anno 2009 è proseguita l'indagine sull'attività contrattuale di 13 Centrali di Committenza Regionali rispetto a quelle presenti nel territorio, sullo stato delle iniziative intraprese per l'attuazione del cosiddetto "sistema a rete" promosso dal Ministero dell'Economia e la verifica delle modalità con cui esse operano contrattualmente individuandone le eventuali criticità.

L'indagine svolta ha una particolare rilevanza politico-economica in relazione al compito attribuito dal legislatore allo strumento della centralizzazione degli acquisti quale efficace strumento di contenimento e miglioramento della spesa pubblica, in particolare quella sanitaria e, in definitiva, dello scenario economico attuale.

Attività contrattuale delle centrali di committenza

Il quadro complessivo evidenzia la presenza sul mercato di centrali di committenza con una consolidata operatività, elevata capacità contrattuale, ma anche realtà caratterizzate da una ridotta operatività o non ancora attive sul mercato. Pur con *trend* in crescita negli ultimi anni risulta ancora modesta, rispetto al dato complessivo nazionale, l'incidenza dell'attività contrattuale delle centrali d'acquisto regionali sul dato nazionale. Si rafforza, nell'istituto della centralizzazione degli acquisti, il ruolo della programmazione della domanda quale strumento strategico discriminante per il raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Dallo studio risulta che il ricorso alle gare telematiche ed alle aste elettroniche è ancora marginale ed è da porre anche in relazione alla non effettiva operatività del sistema a rete delle Centrali, previsto nella legge finanziaria 2007, nel contesto del Sistema Nazionale di *e-Procurement*, ad oggi ancora in fase di sviluppo.

L'art. 33 del D.Lgs. n° 163/06 recependo la disciplina contenuta nelle direttive comunitarie, prevede che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possano acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza.

Il sistema a rete ha tra gli obiettivi principali quello di migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione favorendo il ciclo di convergenza digitale, l'interoperabilità e la cooperazione fra le

amministrazioni, migliorando la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica anche mediante la tracciabilità dei processi.

Il progetto 'sistema a rete' vede coinvolti i ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Salute, i dipartimenti Affari Regionali e Autonomie e Innovazioni e Tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'indagine è stata rivolta anche ad un approfondimento specifico su una centrale d'acquisto sanitaria regionale selezionata in termini di rappresentatività territoriale, di entità dell'attività contrattuale svolta e di pluriennale operatività sul territorio.

Dai dati dell'accertamento svolto sull'attività contrattuale di 13 Centrali di Committenza Regionali è emerso che nel periodo luglio 2006/dicembre 2008, sono state bandite gare per dieci miliardi di euro, corrispondente a poco meno del 10% del totale nazionale, concentrate per l'87% nel settore sanitario e, territorialmente, nel centro nord. Su 2.761 procedure di gara espletate nel periodo i ribassi medi ottenuti si avvicinano al 22% circa , valore superiore di circa il 40% del corrispondente dato nazionale rilevato nell'anno 2008, a conferma del positivo effetto generato dal processo di aggregazione della domanda.

Inoltre, poiché dall'indagine generale svolta sono emersi specifici profili di conflitto con il codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha attivato un'indagine *ad hoc* nei confronti di una tra le più importanti centrali di acquisto regionali sanitarie, la Estav Centro, presente nella regione Toscana, nei confronti della quale sono state mosse delle contestazioni, inviate anche alle Aziende Sanitarie aderenti.

Dal punto di vista dell'offerta si è registrata, nel caso in questione, la tendenza ad una concentrazione del mercato, per effetto dei più ampi requisiti di capacità tecnico-economica connessi ai maggiori importi contrattuali messi a gara, con conseguente riduzione del numero medio dei partecipanti con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.

In primo luogo è stato osservato come l'azione dell'ESTAV Centro, seppur inserita in un corretto contesto normativo di riferimento che attribuisce alla programmazione un ruolo centrale della conseguente attività contrattuale scandendone tempi idonei all'espletamento dell'azione

istituzionalmente attribuita all'Ente, nella pratica debba invece rapportarsi ad una rilevante componente di attività non programmata.

Tale attività incide considerevolmente sulla massa complessiva degli affidamenti influendo numericamente per più della metà e per circa un quarto in termini di valore economico degli stessi.

L'incidenza dell'attività non programmata collide, inoltre, con i principi generali di economicità, efficienza ed efficacia, sanciti dallo stesso art.2 del regolamento dell'Ente, che devono caratterizzarne l'operato nonché, per i forti riverberi di natura gestionale ed operativa, con quello attribuito all'Ente dall'art.4 "*di pervenire, attraverso una rielaborazione del programma annuale, alla individuazione di gruppi omogenei di beni e servizi e strategie d'acquisto mirate a conseguire economie e razionalizzazioni di spesa*".

Su tale ultimo aspetto si deve rilevare come l'operato dell'Ente raggiunga soltanto parzialmente l'obiettivo assegnato di ottimizzazione della spesa sia per effetto della necessità di soddisfare numerose richieste estemporanee provenienti dalle Aziende, non in grado di consentire una adeguata aggregazione della domanda, sia in relazione alle diverse scadenze riscontrabili in numerosi contratti per categorie di beni o servizi di natura analoga e quindi potenzialmente aggregabili sia, ancor più, per la mancanza di standard prestazionali di riferimento validi per tutte le Aziende richiedenti.

Un secondo aspetto oggetto di riflessione critica è quello legato al diffuso utilizzo di istituti ormai non più consentiti nella prassi amministrativa della contrattualistica pubblica quali le proroghe e rinnovi di contratti ovvero di altri istituti non in linea con le previsioni normative comunitarie e nazionali.

Ci si riferisce alla cosiddetta "Clausola di estensione" che consente di fatto all'Ente, effettuando una gara per un certo importo e con qualificazioni ad esso rapportate, di estendere, spesso anche oltre il quinto d'obbligo, il contratto ad altra Azienda richiedente.

L'introduzione di tale previsione nel regolamento dell'Ente appare in netto contrasto con i principi sanciti dall'art.33 e dall'art.256 del Codice dei Contratti.

Il Codice dei Contratti Pubblici regolamenta infatti all'art.33 l'operato delle Centrali di Committenza, attraverso la previsione che le stesse sono tenute all'osservanza generalizzata delle disposizioni in esso contenute. Lo stesso Codice prevede inoltre espressamente all'art.256 l'abrogazione delle disposizioni contenute nell'art. 3 comma 1-ter del D.Lgs.n°502/92 che consentiva alle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale un regime speciale per l'acquisizione dei beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria sulla base di specifici atti regolamentari adottati dall'Azienda.

Si è rilevato inoltre nell'attività contrattuale dell'Ente un ricorso, seppur marginale, ad affidamenti diretti cd. "in esclusiva" sulla base di richieste specifiche formulate dalle ASL fondati sull'esigenza, ritenuta indispensabile dall'operatore sanitario, di un bene di caratteristiche assolutamente definite riconoscibili in capo ad un unico operatore.

In merito ai tempi di pagamento dei fornitori riscontrati, di valore medio di poco inferiori ai 180 giorni, si deve rilevare il notevole scostamento rispetto a quelli massimi previsti, in via generale, dalla legislazione nazionale vigente (30 giorni previsti dal D.Lgs.231/2002).

È stato rilevato, inoltre, in conseguenza della incapacità da parte della stazione appaltante di saldare il debito nei tempi di legge e/o di contratto, il diffuso ricorso a transazioni commerciali con gli operatori economici creditori per la dilazione dei termini di pagamento che prevedono la rinuncia agli interessi di mora maturati e maturandi sui crediti unitamente a qualsiasi azione giudiziaria di recupero del credito.

Su tale fenomeno si è peraltro recentemente attivato il legislatore con l'emanazione della Legge n° 102 del 3/8/2009 che introduce una articolata serie di misure volte alla auspicata risoluzione del problema, oggi molto diffuso e sentito su tutto il territorio nazionale.

L'Autorità ha ritenuto che la frequenza rilevata del ricorso agli istituti della proroga e del rinnovo, utilizzabili solo in via eccezionale, nonché della clausola di estensione, costituisca evidenza di un loro uso sistematico che configura una inosservanza delle specifiche previsioni normative di cui agli art.33 e 256 del D.Lgs. n° 163/2006 nonché della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Ha, inoltre,

rilevato che la rilevante attività non programmata della centrale di committenza oltre a violare gli art. 2 e 4 del regolamento sulle attività contrattuali adottato da Estav Centro, non rispetti, altresì, i principi di economicità ed efficacia.

8.4 Problematiche connesse alle gare per la fornitura di farmaci

Nel corso del 2009 è proseguita l'indagine di particolare rilevanza ed interesse per la collettività riguardante la predisposizione e l'espletamento di gare per la fornitura di farmaci destinati ad aziende sanitarie ed ospedali. Le attività sono state indirizzate al raggiungimento di due obiettivi principali: approfondire alcuni aspetti economici legati alla struttura del mercato farmaceutico e analizzare in modo più puntuale le criticità emerse nella fase preliminare.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, sono stati effettuati degli approfondimenti sulle caratteristiche della filiera – produzione, distribuzione all'ingrosso e al dettaglio, sul meccanismo di regolamentazione dei prezzi dei farmaci, sulla diffusione dei farmaci generici. L'analisi ha evidenziato alcuni punti critici, già precedentemente sollevati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato fra cui:

Problematiche connesse con le gare per la fornitura di farmaci

i) la modalità di remunerazione della componente distributiva del prezzo dei farmaci che, legando il margine di ricavo al prezzo di vendita al pubblico, spinge il sistema alla commercializzazione dei prodotti più costosi;

ii) la regolamentazione dei prezzi. Attraverso un meccanismo di contrattazione tra AIFA (l'Agenzia Italiana del Farmaco) e aziende produttrici, viene definito il prezzo di vendita al pubblico dei farmaci rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale. La determinazione "a monte" ha permesso negli anni di contenere i prezzi dei farmaci brevettati, ma ha anche favorito la compressione del differenziale di prezzo rispetto ai farmaci equivalenti, contribuendo a limitarne la penetrazione nel mercato.

Il secondo obiettivo è stato quello analizzare più nel dettaglio il fenomeno dei ribassi di rilevante entità, la mancata verifica di congruità

dell'offerta, l'indeterminatezza delle quantità poste a base di gara, l'indeterminatezza della durata dell'appalto e gli automatismi delle proroghe.

A seguito di una ricognizione degli assetti normativi e dei principali orientamenti giurisprudenziali sulle varie tematiche, l'attività si è focalizzata sull'analisi di due procedure specifiche: quella espletata da una primaria Azienda Ospedaliera di Palermo, per un importo pari a di euro 926.474.000,00, suddiviso in 2.035 lotti, e quella espletata da una Azienda Ospedaliera di Milano, per un importo pari a euro 6.804.252,88 suddivisa in 10 lotti.

I dati delle gare hanno evidenziato da un lato, uno scarso livello di concorrenza su un numero rilevante di lotti – per i quali sono state presentate una o nessuna offerta – dall'altro, un'accesa competizione su un nucleo più ristretto di lotti, che ha prodotto talvolta ribassi del 99%. Alcuni approfondimenti hanno messo in rilievo che il confronto concorrenziale tende a svilupparsi maggiormente sui lotti associati a principi attivi non più coperti da brevetto – sui quali competono sia ditte *originator* sia ditte produttrici di farmaci equivalenti –, mentre appare scarso o del tutto assente su quelli relativi a principi attivi tutelati da esclusiva – i quali vengono spesso aggiudicati al prezzo a base di gara o tramite di negoziazione diretta con la ditta titolare del brevetto dopo che il lotto è andato deserto.

La negoziazione diretta nei casi esaminati raggiunge una percentuale tra il 25% ed il 50% dei lotti aggiudicati.

L'accesa competizione su alcuni lotti potrebbe essere favorita da molteplici fattori, fra i quali la crescente aggregazione della domanda – realizzata tramite le centrali di committenza regionali o lo svolgimento di procedure di gara in forma "associata" –, l'indeterminatezza delle quantità poste a base di gara, che può generare nei concorrenti l'aspettativa di un aumento sensibile dei prodotti effettivamente acquistati rispetto quanto stimato nel bando di gara, e la possibilità di recuperare margini di profitto attraverso le vendite di farmaci nell'ambito della continuità ospedale-territorio.

Un altro aspetto collegato ai ribassi offerti in gara è rappresentato dalle modalità di determinazione della base d'asta. Talvolta questa viene definita a partire dal prezzo del principio attivo contrattato tra azienda produttrice e l'AIFA decurtato degli sconti obbligatori imposti dalla normativa; altre volte, invece, è fissata sulla base dei prezzi di aggiudicazione delle gare precedenti. In tale ultimo caso, se i prezzi di aggiudicazione sono molto bassi, nell'ordine dei decimi o centesimi di euro, è naturale attendersi che i ribassi offerti nelle successive procedure di affidamento possano avvicinarsi al 100% e generare quindi problematiche in sede di verifica della congruità dell'offerta.

Un terzo elemento potenzialmente problematico è rappresentato dalle modalità di rinegoziazione del prezzo del farmaco in seguito alla scadenza del relativo brevetto in corso di fornitura. Si è riscontrato che tale negoziazione avviene spesso con il solo aggiudicatario, quando sarebbe opportuno consentire a tutti gli operatori interessati, ad esempio produttori di farmaci equivalenti a quello il cui brevetto è scaduto, di formulare la propria offerta e prendere parte al confronto competitivo.

8.5 Utilizzo dell'Avvalimento

Nel corso del 2009 è stata avviata un'indagine conoscitiva sull'istituto dell'avvalimento attraverso il monitoraggio delle modalità applicative e il riscontro di eventuali fenomenologie incidenti sulla corretta applicazione dell'istituto stesso.

L'istituto dell'avvalimento

L'avvalimento costituisce un meccanismo di qualificazione negli appalti sopra e sotto soglia di lavori, servizi e forniture, cristallizzato nel nostro ordinamento giuridico mediante la disciplina contenuta nel Codice dei Contratti negli artt. 49 (avvalimento occasionale) e 50 (avvalimento stabile) per i settori ordinari, e artt.230 e ss. per i settori speciali.

Nel corso dell'indagine, sono stati approfonditi diversi casi di avvalimento, selezionati tra la documentazione trasmessa ai sensi dell'art. 49, comma 11, del D.L.vo 163/2006.

Il campione è stato individuato selezionando segnalazioni di operatori economici ausiliari che hanno stipulato più di un contratto di avvalimento in favore del medesimo soggetto ausiliato o in favore di altre società.

Dall'esame effettuato è emerso, in primo luogo, che gli accordi di avvalimento riportano enunciazioni dell'oggetto oltremodo generiche, e che gli stessi non risultano corredati dalla prevista dichiarazione di avvalimento, né da alcuna altra documentazione che possa suffragare l'effettiva messa in disponibilità dei requisiti di ordine speciale. In tal modo, l'accordo si sostanzia in una generica immissione, in disponibilità dell'ausiliato, di requisiti a carattere immateriale (es.: know-how dell'impresa, fatturato globale e specifico, esperienza pregressa, certificazione del sistema di gestione per la qualità).

Tutti gli accordi di avvalimento esaminati, evidenziano come i requisiti di capacità economico-finanziaria e di capacità tecnica dell'operatore economico, siano conferiti all'ausiliato attraverso la sola esibizione di documentazione che ne attesta il possesso in capo all'ausiliario.

Nel corso dell'accertamento istruttorio sono state rilevate altre problematiche attinenti la prova dell'effettiva disponibilità, da parte dell'ausiliato, dei mezzi e delle risorse del soggetto terzo. Tale prova si presenta più semplice ed immediata per requisiti tangibili, come le attrezzature ed il personale specializzato, mentre appare più sfuggente per quando concerne i requisiti immateriali.

Seppure la Giustizia Amministrativa abbia sciolto il nodo della possibilità di avvalersi di qualsiasi requisito anche a carattere immateriale, in quanto la finalità dell'istituto è quella, *non già di arricchire la capacità del concorrente, ma di consentire a soggetti che ne siano privi dei requisiti minimi di concorrere alla gara ricorrendo ai requisiti minimi di altri* (cfr. sent. n.1589 del17.03.2009, Consiglio di Stato. Sez. V), più volte è stato sottolineato che risulta indispensabile che il soggetto ausiliato dimostri di poter disporre dei mezzi dell'ausiliario.

Proprio in questo ambito occorre stabilire modalità atte a fornire la reale prova del possesso di requisiti indicativi della reale capacità dell'impresa, quale garanzia del compimento delle obbligazioni

contrattuali. Solo rendendo effettivo l'insieme organizzato dei fattori produttivi, di cui si compone l'azienda, può sgomberarsi il campo dal rischio che l'avvalimento si risolva in un fatto meramente formale tale da creare effetti distorsivi al buon andamento del mercato.

Dopo i primi tre anni di entrata in vigore della norma, l'Autorità ha analizzato tutti gli atti di avvalimento comunicati con lo scopo di fornire un preliminare quadro sulle modalità applicative dell'istituto in relazione anche alle finalità perseguite dal legislatore circa l'apertura del mercato a nuovi operatori mediante l'utilizzo dei requisiti di ordine speciale posseduti da altri operatori.

A tal fine è stato predisposto un database nel quale sono state inserite le informazioni disponibili relative agli atti di avvalimento pervenuti in all'Autorità dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009 (1317 atti).

Il diverso grado di utilizzo dell'istituto nelle tre tipologie contrattuali (lavori, servizi e forniture) è indice di un maggiore o minore interesse da parte degli operatori privi di requisiti, a competere in un sistema caratterizzato da meccanismi che prevedono la dimostrazione preventiva delle capacità tecniche, economiche e finanziarie.

Affinché l'istituto in questione possa contribuire ad una maggiore apertura del mercato, occorre vigilare sugli atti di avvalimento per verificare l'effettivo utilizzo dei requisiti oggetto dei contratti medesimi. In altre parole, è importante verificare sia sotto l'aspetto statistico sia sotto quello puntuale della vigilanza che non si verifichi un prestito virtuale dei requisiti finalizzato soltanto alla partecipazione alla gara e all'aggiudicazione dell'appalto da parte dell'impresa priva dei prescritti requisiti. Al riguardo, va precisato che le comunicazioni pervenute all'Autorità sono risultate disomogenee e in molti casi, come prima menzionato, prive dei contratti e delle dichiarazioni di avvalimento; in alcuni casi, infatti, le stazioni appaltanti si sono limitate a comunicare esclusivamente i nominativi delle imprese ausiliate e ausiliarie. La disomogeneità di tali dati ha comportato la costruzione di un database privo di alcune informazioni, in certuni appalti, che pur non mutando i

risultati tendenziali di carattere generale sarebbero stati utili per una più ampia e dettagliata analisi.

I 1.317 atti di avvalimento pervenuti si riferiscono a 1.013 appalti (il numero degli appalti è inferiore al numero degli avvalimenti poiché per uno stesso appalto possono sottoscriversi più atti di avvalimento). Le elaborazioni effettuate sui medesimi hanno consentito di predisporre la seguente tabella che rappresenta la distribuzione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) delle stazioni appaltanti alle cui gare le imprese hanno fatto ricorso all'avvalimento per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione.

Avvalimenti per area geografica

Tabella 1 – Distribuzione degli avvalimenti per area geografica delle stazioni appaltanti

Area Geografica	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
Nord	472	35,84%
Centro	574	43,58%
Sud	144	10,93%
Isole	68	5,16%
N.c.	59	4,48%
Totale	1.317	100,00%

Dalla distribuzione territoriale emerge una maggiore frequenza del ricorso all'avvalimento nelle gare espletate nel nord e nel centro del paese. In queste due aree si riscontra circa l'80% di tutti gli avvalimenti. Il dato relativo al centro del paese è significativamente influenzato dalle grandi stazioni appaltanti come ANAS e Ferrovie dello Stato le quali espletano gare per lavori da realizzarsi nelle diverse aree territoriali.

Tipologia contrattuale e avvalimenti

Per quanto riguarda la suddivisione degli avvalimenti per le diverse tipologie contrattuali, la tabella n. 2 riporta il numero e la percentuale degli avvalimenti per lavori, servizi e forniture.

Tabella 2 - Suddivisione per settori degli appalti per i quali sono stati sottoscritti atti di avvalimento

Tipologia Contrattuale	Numero Appalti	Percentuale Appalti
Lavori	736	72,66%
Servizi	165	16,29%
Forniture	44	4,34%
N.c.	68	6,71%
Totale	1013	100,00%

Dalla lettura dei dati riportati in tabella si evince un maggior ricorso all'istituto dell'avvalimento nelle gare aventi ad oggetto lavori. Tuttavia, con riferimento alle gare attivate nel periodo preso in analisi di importo superiore a € 150.000 (50.688 gare di cui 22.156 per lavori, 13.140 per servizi, 15.102 per forniture e 290 in settori non classificati) la percentuale di ricorso all'avvalimento risulta piuttosto modesta (nell'ordine del 2%). Per le diverse tipologie contrattuali le percentuali sono differenti e assumono maggiore rilievo nei lavori pubblici per i quali la percentuale è del 3,3%, mentre per le gare di servizi la medesima percentuale è pari all'1,2% e per le forniture allo 0,2%.

Avvalimenti suddivisi per fasce d'importo

Ai fini dell'analisi della distribuzione degli avvalimenti con riferimento gare distinte per fasce di importo (tabella 3), sono stati presi in considerazione solo 932 appalti dei complessivi 1.317 in quanto nella documentazione relativa ai restanti appalti (n. 385) inviata dalle stazioni appaltanti non è stato indicato il Codice Identificativo Gara (CIG) o l'importo posto base di gara.

Tabella 3 - Distribuzione degli avvalimenti per fasce di importo

Fascia	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
<=500.000	344	26,12%
>500.000 e <=1.000.000	290	22,02%
>1.000.000 e <=5.000.000	139	10,55%
>5.000.000 e <=25.000.000	60	4,56%
>25.000.000	99	7,52%
N.C.	385	29,23%
Totale	1.317	100,00%

La maggior parte degli avvalimenti si colloca nelle prime due fasce d'importo, denotando così che l'utilizzo dell'avvalimento avviene principalmente negli appalti di importo inferiore ad un milione di euro.

CAPITOLO IX

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL SISTEMA: LINEE DI TENDENZA, CRITICITÀ. LINEE EVOLUTIVE DELL'AUTORITÀ

9.1 L'evoluzione normativa del sistema: linee di tendenza

L'anno di riferimento si è contraddistinto per una attività legislativa caratterizzata da una particolare spinta innovativa e riformatrice del sistema normativo – processuale dei contratti pubblici, a volte anche dovuta ad esigenze di adeguamento della normativa nazionale con quella comunitaria.

Le linee dell'attività legislativa, dettate dalle suddette situazioni contingenti, vanno rinvenute nel perseguimento di un duplice obiettivo da parte del Governo: la velocizzazione e il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti (sono ascrivibili i due provvedimenti concernenti l' "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 pubblici" e "schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo"), e il rafforzamento delle misure volte a protezione della spesa pubblica e, nella fattispecie, azioni di contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni mafiose (sono ascrivibili i due provvedimenti concernenti le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia").

Le linee dell'attività legislativa

In tale ambito si è sviluppato un aperto dibattito che ha coinvolto l'Autorità, chiamata numerose volte in Audizione presso le competenti Commissioni parlamentari, nelle sedi istituzionali e non, in una attività consultiva per esprimere pareri, formulare proposte, favorire la soluzione di specifiche problematiche.

Alcune proposte hanno trovato il giusto recepimento nei disegni di legge, altre volte l'Autorità si è espressa criticamente sugli articolati, proponendo soluzioni alternative.

Nuovi ruoli e nuove funzioni, come di seguito sarà illustrato, vanno delineandosi per l'Autorità in aggiunta agli storici compiti di vigilanza e regolazione.

9.2 Criticità del settore

In tutte le occasioni l'Autorità ha sottolineato come i fattori che gravano pesantemente sul mercato dei contratti pubblici, quasi soffocandolo, siano ascrivibili a due grandi disfunzioni: la iper-regolamentazione del settore degli appalti a monte, la invasività giudiziaria a valle.

La iper-regolamentazione determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione della materia, in un settore – quello dei contratti pubblici - caratterizzato, invero, da un mercato dinamico che richiede, al contrario, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità.

Le disfunzioni del mercato dei contratti pubblici

Un problema al quale l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, proprio in quanto organismo di gestione di regole per il mercato, si è dimostrata sensibile, richiamando su di esso, in più di un'occasione, l'attenzione del Governo e del Parlamento.

Il rischio di una iper-regolamentazione della materia non è in linea , peraltro, con gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della disciplina in materia di contratti pubblici, perseguiti anche dal legislatore comunitario con l'adozione delle direttive di settore (CE/2004/18 e CE/2004/17), che, oggi, costituiscono l'impianto del Codice dei Contratti pubblici.

I problemi che si pongono, derivano, in questa materia, dalla presenza di una legislazione che assume il respiro e la dimensione di un Codice della materia, doppiato, poi, per buona parte, nelle varie sede regionali. Questo complesso normativo viene integrato da un intervento regolamentare ancora più massiccio ed invasivo, con una impostazione fortemente analitica, sia pure mossa dall'intento di disciplinare in modo esauriente la

fattispecie per limitare le incertezze interpretative e garantire al meglio le parti in causa.

Subentra, quindi, la preoccupazione di una eccessiva pervasività e burocratizzazione della materia, che, nella specie, va ricordato, è un mercato sfaccettato e dinamico al quale occorrerebbe soltanto fornire linee di scorrimento di agile percorribilità e non disciplina dettagliata ed ostacolante.

Il rimedio a questo rischio di inflazione normativa l'Autorità lo ha rinvenuto nella funzione, nella prassi esercitata, che ha assunto un connotato ulteriore e differente rispetto alla mera vigilanza, la cosiddetta regolazione "interpretativa". Si è cercato attraverso l'emanazione di determinazioni, una sorta di *soft law*, di consentire il corretto funzionamento del mercato senza ingessarlo, in osservanza non solo della normativa, ma dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, di concorrenza ed economicità.

L'azione dell'Autorità ha portato ad accertare che il mercato degli appalti ha bisogno di regole che costituiscano indicazioni semplificanti dei modi di conformarsi alla disciplina normativa.

Come dettagliatamente illustrato in occasione della Audizione presso la I commissione della Camera dei Deputati sull' "indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti", del 21 aprile 2010, l'Autorità ha spiegato l'importanza di questa esperienza, illustrando il proprio ruolo nel mercato come interlocutore e non come controparte, in quanto indipendente sia dall'articolazione statale, regionale e locale dei poteri pubblici, sia dai centri privati di potere.

Le stazioni appaltanti, nel corso degli anni, hanno maturato un atteggiamento di progressivo adeguamento agli orientamenti espressi dall'Autorità ed, in specie, quando le segnalazioni pervengano in fase non pregiudicata dal fatto compiuto, l'azione dell'Autorità ha contribuito a prevenire comportamenti devianti, ha determinato provvedimenti correttivi, ha evitato iniziative di ricorso al contenzioso che comporta riflessi negativi sull'efficienza e sull'economicità del sistema.

Nel settore si è venuto ad affermare un modello istituzionale, non usuale nelle concrete esperienze dell'ordinamento del nostro Paese, che guarda prevalentemente a regole vincolanti ed a connesse sanzioni, sistema basato, come innanzi si è detto, sul concetto di *moral suasion*.

Parimenti, l'Autorità ha spesso avuto modo di osservare come l'esistenza dell'enorme contenzioso che le procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche sono solite generare, cui si affianca l'ineludibile e pregiudizievole lentezza del sistema giudiziario, gravi pesantemente sul mercato dei contratti pubblici, aumentandone notevolmente i costi, influendo sui tempi di esecuzione del contratto e, quel che è più rimarchevole, condizionando il modo stesso di essere delle imprese.

È questo un segnale preoccupante dal momento che, come si è affermato in più sedi, lo stesso conformarsi dell'impresa ne viene a soffrire frustrando uno dei principali scopi della concorrenza che è quello di favorire l'innovazione, di industriarsi cioè sull'elemento dell'innovazione si che da esso possa derivare la migliore offerta. Invece, l'approdo al quasi immancabile contenzioso, e specie in quello arbitrale, offre un eventuale salvataggio dall'offerta non congrua.

La sempre più forte domanda di giustizia, come è noto, trova il fondamentale ostacolo nei tempi lunghi della giustizia togata; la semplice constatazione che la vita media delle imprese è più breve della durata dei giudizi, spiega in maniera inequivocabile non solo il cattivo funzionamento del servizio giustizia da parte dello Stato ma addirittura la sua estraneità al funzionamento del sistema economico.

L'invasività giudiziaria

Per di più non può essere sottaciuto, quantomeno in questo settore, il pericolo più grave di questa invasività giudiziaria che è quello della sostituzione del giudice all'amministrazione (il noto brocardo francese recita "Juger l'administration c'est ancore administer").

In questo contesto va certamente confermata la funzione giudiziale, ma la suddetta deve offrire una risposta giurisdizionale all'istanza di giustizia mediante una decisione penetrante, conducente allo scopo e – per quanto consentito dalle regole del giudizio – sostanziale, non espropriare

l'Amministrazione delle sue valutazioni e delle sue funzioni, non esautorarla, non invaderla.

Al contrario - come già denunciato dall'Autorità - si assiste, nel settore, ad un'azione giudiziaria che segue passo passo l'azione amministrativa; un'azione che ne doppia il procedimento, che lo interseca, ne rallenta i tempi e ne sconvolge l'andamento.

C'è, quindi, bisogno di una giustizia rapida che consenta alle imprese di poter esigere crediti e pretendere il rispetto dei contratti, senza invadere l'amministrazione.

Tale aspetto, se legato all'eccessiva regolamentazione, il proliferare, a ritmo incalzante, di regole, sia sostanziali che processuali, non di rado dettate dalla necessità di adeguamento al diritto comunitario, ma non sempre correlate ai principi generali che governano il processo, ha determinato quello che da tempo viene definito come un vero e proprio "diritto processuale degli appalti", un settore a sé stante, distinto o distinguibile dal diritto processuale amministrativo tradizionalmente inteso.

È indubbio, infatti, che alcuni istituti seguono nelle controversie relative ai contratti pubblici regole sempre nuove, diverse da quelle valevoli per tutte le controversie delle quali conosce il giudice amministrativo. A ciò si aggiunge che per garantire la tutela della concorrenza, elemento caratterizzante del mercato degli appalti, occorrono regole certe e uniformità della loro applicazione.

9.3 I provvedimenti del Governo sulla "velocizzazione e il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti".

Provvedimenti del Governo sulle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione

Già nella relazione al Parlamento relativa all'anno 2008 e come sarà illustrato nel capitolo seguente, sull'incidenza del contenzioso sul maggior costo delle opere (cfr. capitolo 10.4), si è affermato che i dati dell'Osservatorio mostrano che al crescere dell'importo dell'appalto di lavori aumenta conseguentemente il contenzioso, cosicchè, negli appalti di importo elevato si registra un contenzioso ogni due contratti.

Per quanto riguarda la durata dei lavori, si rileva per tutti gli appalti, un sostanziale ritardo, rispetto ai tempi inizialmente preventivati, di circa l'85%. Questo ritardo risulta essere maggiore dell'11% nei contratti in cui vi si è stato contenzioso.

Inoltre, in presenza di contenzioso, si registra un notevole incremento delle rescissioni contrattuali.

Come detto si avverte, quindi, il bisogno di una giustizia rapida che consenta alle imprese di poter esigere crediti e pretendere il rispetto dei contratti, senza invadere l'amministrazione.

In questo contesto si colloca la direttiva 2007/66/CE del Parlamento e del Consiglio dell'11.12.2007, cd. Direttiva ricorsi.

La suddetta norma comunitaria, è noto, è stata recepita nel sistema normativo italiano per il tramite del dal D.Lgs. 20 marzo 2010, n. 53, recante "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 di aggiudicazione degli appalti pubblici".

Successivamente, l'Atto di Governo n. 212 titolato "schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo", al fine di effettuare una codificazione della intera materia processualistica, prevede un intero capo relativo al "Rito in materia di procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture" (Libro IV, Titolo V, Capo II) dove trovano posto le recenti disposizioni introdotte nel Codice dei Contratti (D.lgs 163/2006) dal citato D.Lgs. 53/10, prevedendone la conseguente riallocazione previa abrogazione (come disposto dall'articolo 4, comma 1, n. 38 dell'Allegato 4, norme di coordinamento e abrogazioni, dello schema di decreto di riordino).

Sulle medesime disposizioni l'Autorità ha avuto modo di esprimere il proprio avviso nella Audizione informale innanzi alle Commissioni riunite II (Giustizia) e VIII (Ambiente) della Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2010, relativamente al primo provvedimento, e il 20 maggio 2010, presso la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato, sull'atto di Governo citato.

In quella sede si è concretizzata l'opportunità di segnalare alcune criticità in ordine alle scelte adottate dal legislatore nazionale nel recepimento delle normative comunitarie.

Alla base della tesi dell'Autorità muove il presupposto che la scelta del legislatore, operata *ab origine*, di individuazione dell'organo giudiziario quale organo deputato alla soluzione delle controversie relative alla aggiudicazione degli appalti sia opinabile.

Già nelle premesse della Direttiva cd. Ricorsi emerge come le garanzie di trasparenza e di non discriminazione - che costituiscono l'obiettivo delle disposizioni in materia - dovrebbero essere rafforzate per garantire che la comunità nel suo complesso benefici pienamente degli effetti positivi dovuti alla modernizzazione e alla semplificazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, operate dalle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE.

La direttiva 2007/66/CE, invero, indica quale organo di ricorso non necessariamente il giudice nazionale, bensì un organo indipendente, terzo, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

E ciò corrisponde al sistema Autorità, nel cui ambito possono collocarsi strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie dei contratti pubblici e realizzarsi la presenza di un procedimento assistito da garanzie e che si faccia carico della funzionalità dell'Amministrazione pubblica (articolo 97 Cost.).

L'Autorità, conseguentemente, ha rappresentato altre perplessità sulla scelta del legislatore nazionale, sia per quanto riguarda l'opzione di collocare il tema della sorte del contratto nell'ambito delle conseguenze processuali dell'annullamento dell'aggiudicazione, finendo per privilegiare l'aspetto processuale, rispetto a quello sostanziale, di un tema così centrale quale l'efficacia del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione, sia per quanto concerne l'affidamento al giudice amministrativo del potere di operare una valutazione di opportunità sulla sorte del contratto e di irrogare le richiamate sanzioni.

Per quanto riguarda il potere sanzionatorio, infatti, la direttiva ricorsi riconosce tale competenza ad un "organo di ricorso indipendente dall'ente

aggiudicatore" e che una simile definizione non comporta univocamente l'identificazione di tale organo in un organo giurisdizionale.

Se a questo dato normativo positivo si aggiungono i forti dubbi in ordine alla compatibilità di questo potere con la funzione giurisdizionale, ecco che assume consistenza l'ipotesi di affidamento di tale funzione ad una autorità indipendente dotata di poteri di vigilanza e controllo sul mercato degli appalti pubblici, nonché di poteri sanzionatori strumentali ai primi, quale l'Autorità.

Sarebbe, dunque, complementare ai richiamati poteri di vigilanza e controllo, volti a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente nonché delle regole della concorrenza (art. 6, comma 5, d.lgs. n. 163/2006), il potere di sanzionare gli enti aggiudicatori che sono stati riconosciuti responsabili della violazione delle disposizioni poste a presidio di tali principi.

Si è evidenziato, pertanto, l'opportunità di rivedere l'attuale assetto che riconosce al giudice amministrativo la giurisdizione sulle sanzioni alternative valutando il ruolo fondamentale che l'Autorità potrebbe svolgere. Ciò perché si ritiene che un siffatto potere sanzionatorio, riconosciuto in un giudizio prevalentemente tra parti potrebbe configurare una aporia sistemica.

Si è ritenuto necessario, invece, al fine di rafforzare la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, proporre di ampliare gli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità, prevedendo, in particolare, il potere di annullare l'aggiudicazione e disporre la privazione di effetti del contratto per le sole ipotesi previste nei due provvedimenti, vale a dire in caso di omessa pubblicazione del bando o dell'avviso di gara, di procedura negoziata senza bando o con affidamento in economia fuori dai casi consentiti o di avvenuta stipulazione del contratto senza rispettare il termine dilatorio di trentacinque giorni o senza rispettare la sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione definitiva.

In via subordinata, sarebbe utile prevedere in favore dell'Autorità la legittimazione ad impugnare, davanti agli organi della giustizia

amministrativa, per i profili di competenza, gli atti posti in essere dalle stazioni appaltanti non conformi alla normativa nazionale e comunitaria, anche avvalendosi dell'Avvocatura dello Stato.

L'impugnativa, in questione, verrebbe configurata come estrema ratio nelle ipotesi in cui, nonostante le contestazioni mosse dall'Autorità in un procedimento in contraddittorio, i soggetti su cui la stessa esplica il potere di vigilanza, attribuitole dall'art. 6 del Codice dei contratti, si rifiutassero di modificare gli atti illegittimi in modo conforme alle osservazioni effettuate dall'Autorità.

La suddetta legittimazione potrebbe essere limitata anche alle sole ipotesi, già previste nei provvedimenti citati in favore del giudice amministrativo vale a dire in caso di omessa pubblicazione del bando o dell'avviso di gara, di procedura negoziata senza bando o con affidamento in economia fuori dai casi consentiti o di avvenuta stipulazione del contratto senza rispettare il termine dilatorio di trentacinque giorni o senza rispettare la sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione definitiva.

I casi indicati si prestano particolarmente ad un intervento dell'Autorità nel senso descritto: premesso che le violazioni delle norme sulla pubblicità e sulle procedure che garantiscono a tutti gli operatori l'accesso al mercato, nel rispetto della par condicio, si riflettono in una lesione del principio di concorrenza e considerato che l'Autorità è istituzionalmente preposta alla tutela del richiamato principio, ne discende che alla stessa dovrebbe essere consentito, per ragioni di efficienza, l'impugnazione delle aggiudicazioni intervenute in presenza delle violazioni citate.

In ordine alla volontà di deflazionare il carico giudiziario, fondamentale è la funzione che l'Autorità ha svolto e continua a svolgere nel ruolo di titolare dello strumento conciliativo del tipo alternative *dispute resolution* (ADR), introdotto sulla base dell'evoluzione della disciplina comunitaria dall'art. 6, comma 7, l. n), del d.lgs. 163/2006, che prevede che l'Autorità, su istanza di una o entrambe le parti, emetta in tempi celeri un

parere che rappresenta una proposta di soluzione, non vincolante per le parti, delle controversie insorte nella fase di scelta del contraente.

L'istituto del precontenzioso di cui all'art. 6, comma 7, lett. n.) del D.Lgs. n. 163/2006 è stato ampiamente utilizzato nel corso dell'anno 2009 dagli operatori del mercato degli appalti pubblici, grazie alle sue caratteristiche di strumento agile e flessibile di risoluzione delle controversie insorte nel corso delle procedure di gara, alternativo alla classica lite giudiziaria, che lo rendono particolarmente atto a raggiungere gli obiettivi, ripetutamente evidenziati dalla Commissione europea, di garantire un accesso ai mezzi di ricorso efficaci e rapidi avverso le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché la possibilità di correggere le violazioni riscontrate in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate.

Il Precontenzioso

In tale senso lo strumento in esame presenta il duplice vantaggio di deflazionare il contenzioso amministrativo e di contenere i tempi e i costi economici che la domanda di giustizia comporta nel settore degli appalti pubblici, atteso che l'autonoma iniziativa delle parti nel promuovere tale intervento presso l'Autorità consente di ottenere, senza oneri aggiuntivi, una parere autorevole e neutrale attraverso una procedura per la quale non sono richiesti particolari formalismi.

Tuttavia, nel momento in cui il legislatore nazionale ha introdotto l'istituto dell'informativa in ordine all'intento di proporre ricorso giurisdizionale (art. 243-bis d.lgs. n. 163/2006), previsto come facoltativo dalla direttiva ricorsi, - ai sensi di detta disposizione l'operatore economico intenzionato a presentare ricorso giurisdizionale può inoltrare alla stazione appaltante una comunicazione contenente una sintetica e sommaria indicazione dei presunti vizi di illegittimità e dei motivi di ricorso che si intendono articolare in giudizio e la stazione appaltante, nel termine di 20 giorni, adotta, se ritiene opportuno, atti in autotutela o dispone il non luogo a provvedere - non ha attuato il necessario coordinamento con il già presente istituto di cui al citato art. 6, comma 7, l. n) del d.lgs. n. 163/2006, che disciplina il procedimento precontenzioso di fronte all'Autorità.

Si ha avuto modo di sottolineare, a tal riguardo, il notevole sviluppo che il precontenzioso ha avuto dalla sua istituzione, i rilevanti effetti deflattivi che sono stati ottenuti, l'elevato numero di casi in cui le stazioni appaltanti si sono adeguate, spontaneamente, al parere e il positivo riscontro ottenuto anche in sede giurisdizionale, avendo il giudice amministrativo condiviso nella maggioranza dei giudizi l'orientamento assunto dall'Autorità.

Per tali motivi, si ribadisce la necessità di sanare la mancanza di coordinamento tra la comunicazione dell'intenzione di proporre ricorso e il precontenzioso attraverso l'introduzione di apposita clausola di salvaguardia ("ferma restando la possibilità di richiedere parere all'Autorità ai sensi dell'art. 6, c. 7, l. n").

I due istituti presentano indubbie caratteristiche distintive, in quanto l'informativa appare ascrivibile alla specie dei ricorsi amministrativi in opposizione, in cui i soggetti coinvolti sono solo due (l'operatore economico e la stazione appaltante), mentre l'istanza rivolta a questa Autorità mira ad ottenere un parere attraverso un procedimento che vede coinvolti l'operatore economico e la stazione appaltante, in reciproca posizione di istante e controparte, nonché l'Autorità stessa, quale soggetto *super partes* con potere decisionale sulla questione controversa rimesso al suo massimo organo: il Consiglio dell'Autorità.

Molto più ampi, inoltre, appaiono i margini per presentare istanza di parere all'Autorità, essendo sufficiente anche un "principio di controversia" sulla base di un semplice scambio di corrispondenza tra le parti, rispetto alle condizioni necessarie per l'informativa, che presuppone logicamente l'adozione di un atto immediatamente lesivo.

Tuttavia, la comune finalità di risolvere in sede "precontenziosa" una controversia tra stazione appaltante e operatore economico relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara comporta che, in presenza di atti idonei a ledere immediatamente l'interesse dell'operatore economico concorrente, i due istituti in argomento possano essere parallelamente utilizzati sulla stessa questione.

In tali circostanze, è evidente che il procedimento di precontenzioso avviato dinnanzi alla Autorità per acquisirne il parere continua a svolgere un'autonoma e specifica funzione in quanto, proprio in considerazione della terzietà ed autorevolezza dell'organo da cui il predetto parere proviene, fornisce le più ampie garanzie in ordine alla correttezza dell'iter logico motivazionale da assumere a base della conseguente decisione di intervenire o meno in autotutela, rimessa comunque alla stazione appaltante, riducendo i margini della possibile successiva impugnativa del provvedimento adottato dalla stazione appaltante sulla base del parere medesimo, con effetto deflattivo dell'eventuale contenzioso.

Il richiesto intervento legislativo di coordinamento tra i due istituti, auspicato da questa Autorità, si rende indispensabile per una interpretazione sistematica che, attribuendo un significato utile alle due citate disposizioni, consenta al contempo agli operatori del settore, pubblici e privati, di chiedere utilmente il parere all'Autorità indipendente di settore istituzionalmente deputata a renderlo e a quest'ultima di esercitare la propria funzione istituzionale di regolazione interpretativa in materia di contratti pubblici in tempi tecnici certamente celeri, ma conciliabili con lo svolgimento di un'adeguata istruttoria procedimentale.

A tal fine appare compatibile con il richiamato sistema normativo e con i principi generali dell'ordinamento ritenere che, qualora il parere richiesto a questa Autorità per oggettive esigenze di approfondimento istruttorio non possa essere reso entro i quindici giorni previsti in capo alla stazione appaltante per l'assunzione della decisione sull'accoglimento o il diniego di autotutela, e la stazione appaltante medesima ritenga comunque di attendere che lo stesso venga emanato per tenerne debitamente conto ai fini della decisione da assumere - purché il parere giunga entro il termine previsto per la proposizione del ricorso giurisdizionale - un siffatto comportamento di attesa, pur traducendosi in un silenzio dell'amministrazione che, ai sensi del citato art. 6 del decreto legislativo di recepimento, equivale a diniego, non può tuttavia qualificarsi puramente e semplicemente come "inerzia", essendo stato legittimamente attivato un

procedimento volto ad acquisire un parere autorevole dall'Autorità indipendente istituzionalmente deputata a renderlo.

In caso di ricorso giurisdizionale, pertanto, il comportamento sopra descritto dovrà essere necessariamente oggetto di specifica valutazione da parte del giudice e dovrà essere adeguatamente soppesato, in termini certamente positivi sotto il profilo della diligenza, nel giudizio sulla responsabilità delle parti, ai fini della decisione sulla condanna al pagamento delle spese processuali e al risarcimento del danno.

Un cenno sul rafforzamento degli strumenti di definizione delle liti alternativi al processo da parte del decreto Legislativo 53/10 citato, attraverso, in particolare, misure volte ad agevolare il ricorso all'accordo bonario e la conferma dell'arbitrato, quale sistema preferenziale di risoluzione delle controversie negli appalti pubblici.

L'Autorità ha avuto modo di rilevare la "rinascita" di un istituto quello dell'arbitrato che, come noto, negli ultimi anni aveva vissuto alterne vicende. Per la trattazione specifica dell'argomento si rinvia al capitolo seguente.

Per quanto riguarda l'accordo bonario alcuni accorgimenti proposti dall'Autorità sono stati recepiti dal legislatore, e, nella fattispecie, sulla eliminazione sia della disposizione volta ad escludere l'ipotesi di responsabilità amministrativa in caso di accettazione della proposta di accordo bonario, sia della figura del mediatore unico, sia sulla composizione della Commissione cui sono stati aggiunte le figure professionali degli ingegneri e degli architetti nel novero dei soggetti ai quali è riservata la possibilità di assumere la funzione di presidente della commissione.

Sull'istituto, è stato sottolineato che l'accordo bonario non può coprire eventuali responsabilità dei soggetti che hanno partecipato alla realizzazione degli interventi in relazione alle circostanze che hanno determinato le riserve dell'appaltatore. Restano, quindi, ferme le responsabilità dei progettisti, del direttore dei lavori, del responsabile del procedimento sia in relazione alle rispettive competenze nell'esecuzione dell'intervento, sia in relazione all'esigenza di fornire informazioni e

controdeduzioni in merito alle richieste dell'appaltatore, tali da evitare un uso distorto dell'accordo bonario e consentire un'adeguata difesa della committenza pubblica.

Al contrario va rilevata invece, l'espunzione, su segnalazione del Consiglio di Stato, della previsione di rimettere alla competenza dell'Autorità la nomina del terzo componente-Presidente della Commissione (del mediatore unico allorché questo era previsto) con la conferma della competenza del Presidente del Tribunale della nomina del Presidente della Commissione.

La competenza del Presidente del tribunale – ordinario – aveva una sua giustificazione trovandosi nella fase di esecuzione del contratto, anche se trattasi di un organo amministrativo per una procedura amministrativa. E la peculiarità si evidenzia ancor più, allorché, nel nuovo sistema, si esalta, nell'ottica della direttiva, la fase amministrativa dell'accordo bonario.

Peraltro la disposizione espunta risultava, invece, in linea con quanto già previsto dal Codice, nei procedimenti arbitrali, per la nomina, ad opera della Camera Arbitrale, del terzo arbitro con funzioni di Presidente.

9.4 I provvedimenti del Governo sul rafforzamento delle misure volte a protezione della spesa pubblica e, nella fattispecie, azioni di contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni mafiose

Il mancato rispetto delle regole e la presenza radicata e diffusa della corruzione è causa di una profonda – e sleale – alterazione delle condizioni concorrenziali.

L'esistenza di imprese che beneficiano della *maladministration* può annientare le imprese oneste, costringendole ad uscire dal mercato. E questo accade con maggiore incisività in un momento di profonda crisi, come quello attuale.

Il fenomeno della corruzione, è noto, a causa delle attuali vicende di cronaca è purtroppo ancora una volta attuale. Ma l'atteggiamento delle istituzioni oggi è più attento rispetto al passato: ne sono testimonianza i provvedimenti varati dal Governo e attualmente all'esame del Parlamento, finalizzati a predisporre strumenti più efficaci di lotta alla corruzione e

quelli tendenti a fronteggiare fenomeno della criminalità organizzata, in un ottica di riforma tempestiva e strutturale del sistema.

I provvedimenti di cui discutiamo recanti " Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" tendono a introdurre alcune misure necessarie per rafforzare le azioni di contrasto alla corruzione.

I provvedimenti per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità

Anche su questi provvedimenti l'Autorità è stata necessariamente ascoltata in più Audizioni: l'11 maggio 2010 presso la commissione Giustizia della Camera dei Deputati sul provvedimento "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", il 25 maggio 2010 presso il III Comitato - Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. Attraverso il prezioso contributo dei dati dell'Osservatorio e le relative elaborazioni, sono state illlustrate alcune criticità del sistema degli affidamenti appalti e formulate ipotesi correttive.

L'Autorità, è noto, possiede nel suo codice genetico la lotta alla corruzione e, dunque, ha da tempo avviato collaborazioni interistituzionali con i Dicasteri interessati alla predisposizione dei provvedimenti citati.

Il primo passo è stata la stipula del protocollo con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il 1° ottobre 2009 finalizzato a migliorare, recependo le linee del Piano di e-gov 2012, la trasparenza, l'efficacia e la integrità del sistema di vigilanza sui contratti pubblici e facilitare l'accesso delle imprese al mercato.

Conseguentemente anche con gli uffici legislativi del Ministero dell'Interno è stata intensificata una collaborazione, già avviata, peraltro, operativamente in ambito CASGO, come già diffusamente illustrato.

In questa specifica materia, che conferma la partecipazione dell'Autorità nel panorama istituzionale, l'Autorità detiene un valore aggiunto: l'Osservatorio.

L'informatizzazione, la semplificazione dei processi, una vasta articolata attività di monitoraggio e rilevazione statistico-gestionale che l'Autorità svolge durante tutto il ciclo di vita degli appalti, raccogliendo ed elaborando dati ed informazioni, costituisce un *surplus* al servizio dello Stato, dei cittadini e delle imprese.

Punto centrale e di fondamentale importanza ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza nella pubblica amministrazione è stato individuato negli articoli del provvedimento recante " Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" relativi alla istituzione della Banca dati nazionale dei Contratti pubblici (BDNCP) e della Anagrafe unica dei contratti pubblici.

La costituzione della anagrafe unica dei contratti pubblici, creando un repertorio comune, consente di trasformare la mole di dati informativi statistici oggi raccolti presso i Ministeri, le Regioni, le stazioni appaltanti, le imprese e l'Autorità in un sistema di "dati gestionali" validati grazie alla possibilità di poterli finalmente incrociare fra loro. Ciò valorizzerebbe il patrimonio di dati esistenti, dando vita alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), precondizione per realizzare strategie concertate di vigilanza e di controllo da parte della Autorità e di tutti gli altri soggetti deputati, Ministero dell'interno e magistratura *in primis*.

L'esigenza della creazione di una Banca Dati e anagrafe unica dei contratti, valida per qualunque tipo di contratto e di stazione appaltante, in grado di acquisire in tempo reale le informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese subappaltrici e sui noli, risponderebbe all'esigenza di disporre con immediatezza di tutte le informazioni, di garantire la massima trasparenza del mercato degli appalti e, conseguentemente, di intervenire tempestivamente per contrastare fenomeni particolarmente gravi legati all'infiltrazione malavitosa nei contratti pubblici.

Tuttavia alcune fondamentali previsioni ipotizzate non hanno trovato idonea collocazione all'esito delle proposte formulate nel provvedimento anticorruzione.

Molto può essere ancora fatto in sede di esame parlamentare e prima dell'approvazione definitiva dell'articolato.

Al riguardo l'Autorità auspica che il proprio ruolo possa essere maggiormente rafforzato con l'adozione di ulteriori misure che prevedano la pubblicazione nella banca dati, per ogni contratto, delle seguenti informazioni:

- i bandi e gli avvisi di gara
- gli aggiudicatari e l'elenco dei partecipanti
- l'inizio dell'esecuzione del contratto
- le sospensioni e le varianti
- le imprese subappaltatrici,
- la durata e gli importi finali del contratto
- i dati relativi al contenzioso ed al relativo esito, compresi gli eventuali Arbitrati.

Inoltre, l'Autorità potrebbe provvedere - sentiti i rappresentanti delle stazioni appaltanti e le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese – ad integrare l'attuale sistema di qualificazione, con parametri reputazionali oggettivi, basati sulla valutazione del comportamento tenuto dalle imprese nell'esecuzione del contratto.

Oltre alle suggerite proposte l'Autorità ha ritenuto di poter formulare ulteriori indicazioni che possono favorire la trasparenza negli appalti pubblici.

E' stata segnalata l'opportunità di estendere anche ai servizi e forniture l'obbligo di trasmissione in forma digitale, da parte delle stazioni appaltanti, della relazione dettagliata sul comportamento delle imprese sulla falsa riga di quanto previsto per gli appalti di lavori dall'articolo 27, comma 4 del DPR 34/2000. Tale relazione assume una particolare rilevanza offrendo molteplici informazioni sulla condotta dell'operatore economico che ha eseguito il contratto. Analogamente, si ritiene necessario estendere anche ai servizi e forniture l'obbligo di rilascio e trasmissione all'Autorità, in forma standardizzata e digitale, del certificato di regolare esecuzione.

Coerente con la finalità di trasparenza appare inoltre la proposta di rendere pubblici tutti i dati relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e

forniture, messi a disposizione dell'Autorità attraverso forme di cooperazione applicativa, nonché tutti quelli contenuti nel casellario informatico.

Inoltre, la strada per correggere queste anomalie, quando queste sfociano in conclamati episodi corruttivi, specie se riferiti alla criminalità organizzata non può essere solo quella dell'investigazione penale. È certamente comprovato che una efficace lotta alla criminalità organizzata si basa innanzitutto sulla presenza vigile e visibile sul territorio delle forze dell'ordine e delle istituzioni. E della cooperazione, sempre sul territorio, tra soggetti istituzionali ed associazioni economico-imprenditoriali.

In tale contesto, proprio al fine di ottimizzare l'azione amministrativa in termini di efficienza ed efficacia, evitando inutili duplicazioni, si ritiene opportuno proporre un concreto coinvolgimento dell'Autorità nelle attività ispettive condotte dalla Prefettura nei cantieri.

La presenza di esperti dell'Autorità nell'attività di supporto all'ispezione prefettizia nei cantieri completerebbe il processo organizzatorio dell'attività di contrasto alle infiltrazioni mafiose, ottimizzandolo con il coinvolgimento ab initio di tutte le forze istituzionali.

Ma è oltremodo evidente che i risultati possono diventare decisivi se accanto a questa strategia della presenza attiva e diffusa, si accompagna una forte azione di semplificazione, trasparenza e tracciabilità degli aspetti tecnici e finanziari legati alla gestione degli appalti.

Sul fronte della semplificazione l'Autorità guarda con attenzione e fiducia all'istituto della Stazione Unica Appaltante, al fine di assicurare (previsto nel "Piano straordinario contro le mafie") la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Oggi in Italia operano, come già ricordato, più di 13.000 stazioni appaltanti, spesso di piccole o piccolissime dimensioni, che a volte sono prive delle minime capacità tecniche per una corretta esecuzione delle procedure di gare e magari sono isolate sul territorio e quindi incapaci di opporsi a pressioni esterne, soprattutto se queste sono di tipo mafioso.

Una riduzione ed una razionalizzazione delle stazioni appaltanti darebbe un forte impulso all'azione di qualificazione delle stesse e consentirebbe condizioni per una più efficace azione di vigilanza. Naturalmente, laddove la stazione appaltante unica non è coincidente con il soggetto istituzionale che ha concepito, finanziato e progettato l'opera, andrebbe correttamente disciplinata tutta la procedura amministrativa per assicurare la piena responsabilità nell'esecuzione del lavoro o del servizio o della fornitura.

Un passo nella direzione di un mercato degli appalti più trasparente, in cui si realizzi un più puntuale sistema di monitoraggio e di controllo ed un equo bilanciamento tra l'esigenza di flessibilità da una parte ed il rispetto dei fondamentali principi di parità, di trasparenza e di concorrenza, può essere costituito da questa razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni appaltanti, pur nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti locali.

Tale risultato potrebbe essere conseguito attraverso una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti" , per certi versi analoga a quella richiesta per le imprese, in modo da consentire alle stazioni appaltanti non strutturate di delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate. Occorrerebbe quindi pensare ad un sistema che valuti le capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti e le classifichi per classi di importo o per tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indica gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali.

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, sull'esempio, appunto, delle centrali di committenza, ma in una delega a soggetti più efficienti di gran parte del ciclo dell'appalto, in base all'importo e quindi alla "sostenibilità" della procedura da parte delle singole amministrazioni.

Di conseguenza vi sarebbe una semplificazione di fatto del numero delle stazioni appaltanti.

La valutazione, ad opera dell'Autorità, della capacità amministrativa delle singole stazioni appaltanti dovrebbe essere effettuata in relazione alle

diverse fasi di un appalto: in particolare, sull'esempio di quanto fa la Banca Mondiale, occorre approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, misure di contrasto del lavoro nero, controllo dei subappalti, ecc.

Tale sistema di attestazione sarebbe quindi volto a verificare che l'amministrazione aggiudicatrice è in grado di gestire il proprio sistema di approvvigionamento in modo rispettoso della normativa e soprattutto efficiente ed efficace e trasparente in relazione ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala.

9.5 Linee evolutive

L'Autorità segue con particolare attenzione le due linee dei provvedimenti governativi illustrati riponendo fiducia nell'accoglimento di tutte le proposte evidenziate.

La necessità di monitorare l'andamento e l'efficienza del mercato degli appalti pubblici conduce a due risultati di fondamentale importanza per la *governance* del paese: le politiche di spesa e la qualità delle norme.

In questo compito fondamentale sarà l'apporto dell'Anagrafe dei contratti pubblici, unico data base nazionale capace, per ogni appalto, di seguirne l'intero ciclo dalla programmazione della spesa all'esecuzione della commessa, conoscendo tutte le fasi interlocutorie necessarie e eventuali come il contenzioso.

Linee evolutive

L'Autorità è perfettamente consapevole dell'importanza della missione affidatagli e ha l'ambizione di contribuire alla costruzione di questo efficace sistema di raccolta e gestione di tutti i dati inerenti tutte le fasi dei contratti pubblici (cfr. Indagine conoscitiva "l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni" dell'8 Luglio 2009 Audizione dell'Autorità presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati).

L'Osservatorio assurgerà ad un ruolo fondamentale all'interno dell'amministrazione, al fine di renderlo fulcro e motore principale della sua azione, anche con riferimento ai rapporti con l'esterno, anche attraverso un miglioramento del sistema di raccolta dei dati disponibili presso altre amministrazioni e organizzazioni dello Stato o Regioni e l'individuazione dei criteri e dei processi di validazione degli stessi, anche attraverso l'incrocio sistematico con banche dati pubbliche.

Ci si propone, quindi, di impostare una strategia di analisi dei dati, così raccolti e validati, che consenta sia di fornire elementi certi di valutazione da parte di tutti gli operatori sia di approfondire studi su fenomeni di particolare interesse nell'ambito del mercato dei contratti pubblici e di evidenziare eventuali attività distorsive, al fine di elaborare proposte di soluzione; consolidare una più stretta integrazione e collaborazione fra le strutture dell' Osservatorio analisi dei mercati e delle Direzioni vigilanza al fine di far sì che i risultati delle attività delle une siano reciprocamente posti a base delle attività delle altre; sviluppare un sistema di correlazioni permanenti fra l'attività di regolazione e quella di analisi e studio dei mercati e del loro funzionamento, sotto gli aspetti economico statistici e strutturali; assicurare prioritariamente, anche attraverso una raccolta di dati mirata, il monitoraggio costante dei contratti relativi alle grandi infrastrutture strategiche individuate dalla legge obiettivo, al fine di consentire all'Autorità di rappresentare, per il Parlamento e le altre istituzioni interessate, il principale interlocutore di riferimento per la verifica sulla loro realizzazione.

È noto che su questo aspetto due leggi significative sono state approvate dal Parlamento: la legge sul federalismo fiscale e la nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

La trasparenza dei dati e la responsabilizzazione dei centri di spesa

Entrambe queste leggi convergono verso un nuovo paradigma, che prevede che il dibattito pubblico e le decisioni politiche si nutrano di elementi di valutazione qualitativa della spesa. Quindi, trasparenza dei dati di bilancio e responsabilizzazione dei centri di spesa.

Nell'applicazione del federalismo fiscale, che prefigura la ricerca di una vero e proprio nuovo patto di cittadinanza, questi elementi di

valutazione rappresentano un passaggio molto delicato e sensibile, compresa la raccolta e l'elaborazione di dati da parte di organismi indipendenti.

Queste leggi richiamano un ruolo decisivo dell'Autorità di vigilanza, peraltro confermando quanto già stabilito dal Codice dei contratti in materia di determinazione dei costi standard.

Attorno allo "strumento" Osservatorio ruoteranno inoltre i seguenti obiettivi di medio periodo:

a) incrementare l'attività di analisi del mercato vigilato, favorendone l'analisi economico-statistica così da rendere possibile l'acquisizione e l'elaborazione di dati certi e affidabili nel breve, medio e lungo termine, a supporto sia delle scelte amministrative che di quelle strategiche di tipo politico;

b) favorire un'attività di regolamentazione del mercato che prenda necessariamente spunto dalle risultanze delle predette analisi economiche, così da garantirne l'obiettività ed eliminarne il carattere occasionale;

c) prevedere un'attività di proposta e segnalazione subordinata al previo esercizio delle predette attività;

d) rafforzare l'attività di vigilanza predeterminando criteri certi ed oggettivi per individuare le sfere di azione prioritaria.

Ai fini della razionalizzazione dell'attività di vigilanza sugli affidamenti sia di lavori che di servizi e forniture l'Autorità ha deliberato di indirizzare la stessa prioritariamente sulla base di un programma annuale di interventi definito dal Consiglio, anche tenendo conto dei dati forniti dall'Osservatorio.

In considerazione del fatto che i flussi informativi che caratterizzano il lavoro dell'Autorità sono sempre più il frutto di interazioni in tempo reale con il mondo esterno, l'Autorità sta sempre più enfatizzando il proprio ruolo di Autorità 'connessa' attraverso il canale WEB e la cooperazione applicativa con il mondo delle imprese e delle stazioni appaltanti.

In tale contesto, occorre consolidare e accrescere la capacità dell'Autorità di offrire Servizi innovativi al mercato, alla Pubblica Amministrazione ed ai cittadini. In particolare, ci si propone di organizzare

specifiche attività formative, da realizzarsi anche attraverso il proprio sito web, dirette ai soggetti che all'interno delle stazioni appaltanti medesime sono direttamente coinvolti nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Tali iniziative potranno essere svolte in collaborazione con altri enti ed istituti istituzionalmente incaricati della formazione del personale pubblico (es. Scuola superiore della pubblica amministrazione, Scuola superiore dell'economia e delle finanze) ed anche essere prioritariamente dirette a formare i soggetti che saranno poi incaricati della formazione dei dirigenti e funzionari interessati.

Parimenti può e deve essere conseguito l'obiettivo di cui si è fatto cenno sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Per quanto riguarda i provvedimenti governativi relativi alla semplificazione delle procedure di aggiudicazioni è stato detto che regole chiare e procedure semplici e rapide rappresentano fattori essenziali per assicurare la crescita economica e la competitività. Le scelte di investimento in un determinato Paese sono infatti fortemente influenzate dall'esistenza di un sistema efficiente, in grado di dare risposte certe in tempi ragionevoli.

In questa direzione occorrerebbe necessariamente "contestualizzare" i contenuti normativi con i reali fenomeni che incidono sul quotidiano agire dell'impresa e le regole che governano l'equilibrio delle attività aziendali in un'economia di mercato.

La certezza della tutela dell'impresa nelle procedure di aggiudicazione permette alle imprese di impiegare risorse importanti non più per affrontare e gestire il contenzioso, ma per rafforzare il *core business* dell'offerta.

In tale contesto soltanto una amministrazione imparziale e terza che senta fino in fondo il principio di legalità, pur nella discrezionalità che le è propria, e che nessuno le contesta, consentirà di superare l'impasse tutta italiana, di percorrere tutti i rimedi consentiti e tutti i gradi di giudizio, e di considerare come principio di civiltà lo stare *decisis* anche nei confronti della amministrazione pubblica, accettandone e condividendone l'operato, in quanto sentito e ritenuto, oltre che legittimo, soprattutto giusto.

9.6 Indicazioni per la legge annuale per il mercato e la concorrenza

L'Autorità ha predisposto un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. e) del D.lgs 163/06, con il quale ha formulato, ai fini della predisposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legge 99/2009), alcune osservazioni e proposte di modifica della legislazione in materia di contratti pubblici di servizi, lavori e forniture.

Premesso che il corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici, che richiede una costante azione di vigilanza da parte dell'Autorità ai fini dell'osservanza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dei principi di trasparenza e di economicità della commessa pubblica e della libera concorrenza tra gli operatori, è condizione necessaria per incrementare la competitività del Paese, l'Autorità ha segnalato taluni ambiti prioritari di intervento atti a rimuovere alcuni dei principali ostacoli che si frappongono al pieno dispiegarsi del confronto concorrenziale nel mercato dei contratti pubblici.

Indicazioni per la legge annuale per il mercato e la concorrenza

A tal fine si è ritenuto di agire lungo due direttrici principali: ridurre le aree di non applicazione delle procedure competitive (procedure negoziate, concessioni di servizi, appalti affidati dai concessionari) e intervenire sull'accesso al mercato accrescendo la qualità degli attori, committenti ed imprese.

Per quanto riguarda le procedure negoziate, l'Autorità ha constatato, nel corso del 2009, un deciso incremento del ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

Più in generale, da alcuni studi condotti della Commissione europea, è emerso che la frequenza del ricorso alle procedure negoziate pone l'Italia al di sopra della media dei Paesi UE, avvicinandola a quelle nazioni che soltanto di recente hanno fatto il loro ingresso nell'Unione.

L'Autorità ha richiamato l'attenzione sul regime previsto per gli appalti di lavori il cui valore sia inferiore a 500.000 euro. Il decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, ha previsto, all'articolo 1, comma 10 *quinquies*, l'inserimento del comma 7-*bis* all'articolo 122 del Codice dei contratti. La procedura negoziata di cui al comma 7-*bis* è legittimata dal solo valore

economico del contratto che deve essere inferiore a 500.000 euro. Risulta chiara, allora, la preoccupazione dell'Autorità sull'utilizzo di uno strumento che, lungi dal riguardare contratti di modesto importo, in assenza di una delimitazione temporale riferita alla sfavorevole congiuntura economica, consente il consolidarsi nell'ordinamento di procedure non concorrenziali per l'attribuzione di una quota di mercato, molto consistente, del settore dei lavori pubblici, con evidente *vulnus* ai principi del Trattato UE.

Per le considerazioni svolte, l'Autorità ha auspicato un intervento normativo che preveda l'utilizzo della procedura ristretta semplificata, di cui all'articolo 123 del Codice (fino a 1.000.000) con applicazione delle regole attualmente dettate nello schema di regolamento attuativo del Codice per i servizi di ingegneria sotto 100.000 euro (costituzione di elenchi di imprese da invitare o individuazione di imprese da invitare con indagine di mercato sempre previo avviso pubblico). Infine, l'Autorità ha proposto una modifica legislativa che ristabilisca la soglia di 100.000 euro per il ricorso alla procedura negoziata senza bando, prevedendo, comunque, un confronto tra almeno cinque operatori economici.

Sotto il profilo delle procedure emergenziali, l'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, ha segnalato, con determinazioni nn. 21/2000, 20/2002, 1/2004, 4/2004 e da ultimo con atto indirizzato al Governo ed al Parlamento il 2 aprile 2008, il rischio, insito nel frequente ricorso alle procedure di gestione emergenziale, di distorsioni del mercato, in quanto viene consentito l'affidamento di lavori e servizi in via diretta, senza il rispetto delle regole del Codice poste a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha ritenuto che, anche nelle situazioni di emergenza, le esigenze di tempestività nella realizzazione degli interventi possono essere coniugate con il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, giungendo all'affidamento dei contratti pubblici, attraverso l'esperimento di una gara informale a cui siano invitati, dove possibile, almeno cinque operatori economici. In ogni caso, l'Autorità, rilevato che nei provvedimenti legislativi di emergenza sussiste un frequente ricorso alla deroga agli articoli del Codice dei contratti che disciplinano i poteri di

vigilanza della stessa, ha criticato tale prassi che, a suo avviso, non trova giustificazione.

L'Autorità, poi, ha evidenziato che l'operatività dello schema proprio delle situazioni di emergenza è stata estesa anche ad avvenimenti qualificati come "grandi eventi" da d.P.C.M. attraverso il richiamo dell'articolo 5-*bis*, comma 5, della legge 9 novembre 2001, n. 401 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile). A riguardo, l'Autorità, ritenendo che la dichiarazione di grande evento abbia dato luogo, negli anni, ad un uso improprio e strumentale del concetto di emergenza, ha proposto l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 5-*bis* della legge 9 novembre 2001, n. 401 che consente l'assimilazione menzionata.

L'Autorità, nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta, ha riscontrato la sussistenza di numerose criticità sotto il profilo dell'apertura alla concorrenza e del rispetto delle condizioni contrattuali in relazione alle concessioni di lavori pubblici.

Per invertire la tendenza del mercato, l'Autorità ha proposto di stabilire, attraverso l'introduzione di un nuovo comma nell'articolo 146 del Codice, l'obbligo, sia per i concessionari amministrazioni aggiudicatrici che per i concessionari non amministrazioni aggiudicatrici, nel caso la concessione preveda il livello delle tariffe a carico dell'utenza in rapporto agli investimenti, di documentare le quote di appalti affidati a soggetti terzi, conformemente ai piani di investimento prestabiliti nel contratto di concessione. Inoltre, è stato chiesto l'esplicitazione dell'obbligo di comunicare all'Autorità, con cadenza periodica, lo stato di attuazione del piano di investimenti. Ai fini dello sviluppo del mercato, si è ritenuto opportuno accrescere l'aliquota minima di appalti che il concessionario di lavori pubblici deve affidare a terzi, disponendo, con un emendamento al comma 1, lett. a) dell'articolo 146 del Codice, che la percentuale passi dall'attuale 30% al 40%.

La materia dei servizi pubblici locali è stata oggetto di due specifiche segnalazioni al Governo ed al Parlamento (atti del 26 novembre 2008 e del 3

giugno 2010); sono state affrontate le tematiche relative alla necessità di una regolazione economica dei settori interessati, nonché la questione dell'armonizzazione della disciplina dettata dall'articolo 23- *bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133" del 26 novembre 2008 con le discipline settoriali.

In assenza di una normativa puntuale, l'Autorità ha ritenuto che le procedure di affidamento dovranno, comunque, essere conformi all'articolo 30 del Codice.

Sul fronte della qualità delle imprese e della pubblica amministrazione, affinché l'ordinamento nazionale possa dotarsi di una normativa snella, equiparabile a quella comunitaria, l'Autorità considera indispensabile un accrescimento della qualità delle imprese stesse. L'Autorità ha rilevato che esiste nel nostro Paese un problema strutturale nella domanda e nell'offerta: da una parte, troppe stazioni appaltanti, molte delle quali con professionalità e strumenti non adeguati al compito, dall'altra, un'offerta molto frammentata: solo nel settore dei lavori pubblici si contano circa trentaseimila imprese qualificate SOA.

Un passo nella direzione di un mercato degli appalti più trasparente, richiede la razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni appaltanti, pur nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti locali. Tale risultato potrebbe essere conseguito attraverso una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti", per certi versi analoga a quella richiesta per le imprese, in modo da consentire alle stazioni appaltanti non strutturate di delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate. L'Autorità ha proposto di delineare un sistema di valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti al fine di classificarle per classi di importo o per tipologia di contratti. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, sull'esempio, appunto, delle centrali di committenza, ma in una delega a soggetti più efficienti di gran parte del ciclo dell'appalto (progettazione ed esecuzione), in base all'importo e quindi alla "sostenibilità" della procedura da parte delle singole amministrazioni.

L'Autorità si è mostrata sensibile alla valorizzazione del patrimonio informativo centralizzato in materia di appalti pubblici ed ha ritenuto che uno strumento indispensabile per coniugare informatizzazione e celerità nelle procedure di gara è rappresentato dal rafforzamento dell'Osservatorio, grazie alla costituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), basata su un unico sistema anagrafico. Ciò consentirebbe una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico mediante accesso ad un unico sistema secondo modalità che consentano di tracciare le verifiche effettuate. L'Autorità ha stimato necessario, per raggiungere gli obiettivi indicati, un ampliamento delle informazioni da acquisire e, pertanto, ha proposto una modifica dell'articolo 7 del Codice dei Contratti.

Infine, l'Autorità, per il perseguimento dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, ha richiesto l'attribuzione di poteri più incisivi rispetto a quelli di cui la stessa è attualmente dotata. In particolare, è stato chiesto il potere di comminare sanzioni nei confronti degli atti posti in essere in violazione del Codice dei Contratti, nonché il potere di annullare l'aggiudicazione e disporre la privazione di effetti del contratto per le sole ipotesi previste nell'articolo 245 *bis* del Codice, vale a dire in caso di omessa pubblicazione del bando o dell'avviso di gara, di procedura negoziata senza bando o con affidamento in economia fuori dai casi consentiti o di avvenuta stipulazione del contratto senza rispettare il termine dilatorio di trentacinque giorni o senza rispettare la sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione definitiva. In via subordinata, si è proposta l'attribuzione, in favore dell'Autorità, della legittimazione ad impugnare, davanti agli organi della giustizia amministrativa, per i profili di competenza, gli atti posti in essere dalle stazioni appaltanti non conformi alla normativa nazionale e comunitaria, avvalendosi dell'Avvocatura dello Stato.

CAPITOLO X

IL CONTENZIOSO ARBITRALE

10.1 Attività della Camera Arbitrale e dati del contenzioso arbitrale

L'attività svolta dalla Camera Arbitrale nel 2009 può, in parte, essere rappresentata attraverso i comunicati che hanno avuto ad oggetto risoluzioni adottate dal Consiglio su argomenti di carattere generale.

Con il comunicato n. 29 del 10.04.2009 sono state aggiornate le procedure di liquidazione dei compensi e delle spese dei procedimenti arbitrali, ivi comprese le modalità di versamento delle somme dovute alla Camera arbitrale, già stabilite nei precedenti comunicati.

Il Consiglio della Camera arbitrale ha deliberato al riguardo, in conformità e a chiarimento della vigente normativa, che la Camera arbitrale, contestualmente alla nomina del terzo arbitro, determina l'importo del deposito in acconto del corrispettivo arbitrale che dovrà essere tempestivamente versato.

L'attività della Camera arbitrale

In materia di compensi spettanti agli arbitri è intervenuto il disposto dell'art. 29, comma 1 – quinquiesdecies, lett. b), della legge 27 febbraio 2009, n. 14, il quale ha stabilito 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 competenza utilizzate e all'effettivo lavoro svolto"*.

La Camera arbitrale ha ritenuto pertanto opportuno disporre la riduzione del deposito da effettuarsi in acconto del corrispettivo arbitrale, adeguando lo stesso ad una misura prossima alla media tra minimo e massimo dei compensi dimezzati previsti per ciascuno scaglione della tabella allegata al D.M. 2 dicembre 2000, n. 398.

Con il comunicato n. 30 del 18/11/2009 sono state aggiornate le procedure per il deposito dei lodi presso la Camera arbitrale. In particolare, i lodi dovranno essere depositati presso la Segreteria della Camera

arbitrale, entro 10 giorni dalla dell'ultima sottoscrizione, a cura del segretario del collegio arbitrale e che i lodi dovranno essere depositati in tanti originali quante sono le parti, oltre ad uno per il fascicolo di ufficio. Per quanto riguarda l'esecutività del lodo, resta ferma la disciplina contenuta nel codice di procedura civile (cfr. art. 825, c.p.c.).

10.1.1 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera arbitrale

I dati degli arbitrati amministrati

Dalle tabelle che seguono è possibile trarre un quadro d'insieme del contenzioso che si è svolto presso la Camera arbitrale nel corso del 2009, tenuto anche conto dei giudizi non esauritisi nei precedenti anni.

Tabella 1 - Dati complessivi relativi agli arbitrati amministrati in corso nel 2009 (dopo la costituzione dei collegi arbitrali)

A	Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2008	63
	Procedimenti attivati nel 2009 provenienti da anni precedenti	18
	Procedimenti attivati nel 2009 e provenienti dallo stesso anno (di cui 2 conclusi)	35
	Totale A)	**116**
B	Lodi adottati nel 2009	39
	Conciliazioni	1
	Altri Provvedimenti (ritiro, cessata materia del contendere)	9
	Totale B)	**49**
(A-B)	Arbitrati in corso al 31.12.2009 dopo la costituzione del collegio	**67**

Tabella 2 - Dati relativi alle domande di arbitrato pervenute nel 2009

Domande di arbitrato	54
Procedimenti ritirati o incompleti o abbandonati	7
Procedimenti attivati	35
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	12
Richieste di determinazione acconto relative ad arbitrati con	47

I dati relativi ai procedimenti arbitrali c.d. "amministrati" riportati nelle tabelle e nel prosieguo del paragrafo, hanno carattere di certezza, non essendo in alcun modo condizionati, a differenza di quelli relativi agli arbitrati c.d. "liberi", da carenze di comunicazione ad opera delle parti dei relativi giudizi.

L'andamento del contenzioso arbitrale nell'anno 2009 - 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 sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 47 nel 2009, n. 78 nel 2008, a n. 46 nel 2007, a n. 36 nel 2006 e a n. 70 nel 2005).

Elevato è stato il numero degli arbitrati in corso nel 2009 (n. 116), dei quali 49 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 (tabb. 3 e 4).

Risulta, infatti, che i lodi adottati nel 2009 in esito a procedure amministrate sono stati 39, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 136.

Anche nel 2009 si sono verificati casi in cui le parti resistenti in giudizi arbitrali hanno adottato, tra le strategie da seguire, anche quella di impugnare la scelta della procedura camerale intentata dalla "parte più diligente", adducendo, tra le varie argomentazioni, la mancata formalizzazione del disaccordo per la nomina del terzo arbitro o la cessazione della competenza arbitrale, per effetto delle disposizioni di proroga.

Nelle iscrizioni all'albo degli arbitri, si è registrato un netto aumento rispetto agli anni precedenti (n. 132 iscritti nel 2009, n. 79 iscritti nel 2008, n. 82 iscritti nel 2007 e n. 184 ammessi nel 2006).

Sempre nell'anno 2009, poi, sono state completate le procedure per la designazione degli arbitri appartenenti ai ruoli dei magistrati della Corte

dei Conti, del Consiglio di Stato e degli avvocati dello Stato (art. 242, comma 6, lett. a), del d.lgs. n.163 del 2006). L'iscrizione dei predetti funzionari scadrà nel 2012.

Una diminuzione - seppur modesta - delle istanze si è riscontrata, invece, nelle iscrizioni nell'elenco dei consulenti (n. 30 periti ammessi nel 2009, n. 49 periti ammessi nel 2008 rispetto a n. 47 periti ammessi nel 2007, mentre nel 2006 ne sono stati ammessi n. 95).

Al riguardo va rilevato che il Codice dei contratti non ha previsto, tra i soggetti aventi titolo all'iscrizione nell'elenco dei periti, i geologi, i quali in precedenza erano stati ammessi in forza della sentenza del Tar Lazio n. 5 del 2002.

I dati relativi alle iscrizioni confermano 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.

Nell'albo degli arbitri, anzi, è da registrare un innalzamento del livello qualitativo nelle nuove iscrizioni.

Per quanto riguarda il deposito in acconto, la Camera arbitrale, sulla base della considerazione che l'intempestività nel pagamento dell'acconto ed il conseguente ritardo che si determina nella costituzione dei collegi arbitrali, contrastano con il carattere di celerità che deve connotare l'arbitrato, ha dichiarato abbandonate 19 procedure, considerando venuto meno l'interesse delle parti alla prosecuzione delle procedure stesse dopo il decorso di un anno - o più - dalla domanda di nomina del terzo arbitro, senza che sia stato effettuato il versamento del deposito in acconto.

In alcuni casi le parti che hanno promosso l'arbitrato hanno espressamente richiesto alla Camera arbitrale una riduzione nella misura dell'acconto fissato. Ove è stato possibile, in ragione delle motivazioni addotte e del valore della controversia, il Consiglio ha accolto le istanze, ed ha deliberato una riduzione degli importi precedentemente stabiliti (n. 10 provvedimenti).

Infine, per quanto riguarda le ordinanze di liquidazione dei compensi ai collegi arbitrali, è da tener conto che queste sono state determinate (n. 50) sulla base delle tariffe contenute nel D.M. n. 398 del

2000 e, che a decorrere dal 1° marzo 2009, le predette tariffe sono state dimezzate ai sensi della legge 27 febbraio 2009, n. 14, art. 29 comma 1-quinquiesdecies lett. b).

I dati degli arbitrati liberi

Tabella 3 - Dati relativi agli arbitrati liberi e al deposito dei lodi - anno 2009

Lodi "amministrati" definitivi Lodi "amministrati" parziali	**39** 4	43
Quota dell'uno per mille	€ 150.638,82	
Lodi "liberi" definitivi: Lodi "liberi" parziali	**136** 12	148
Quota dell'uno per mille	€ 1.701.124,54	
Conciliazioni	1	

Dai dati delle tabelle che precedono trova conferma l'andamento, già evidenziato, circa l'aumento dei lodi "liberi" rispetto a quelli "amministrati".

Per quanto riguarda le quote dell'uno per mille versate all'atto del deposito, anche i dati riportati nella tabella 3 (€ 150.638,82 per gli arbitrati amministrati ed € 1.701.124,54 per gli arbitrati liberi) confermano il fatto che il maggior numero delle controversie e quelle di maggior valore sono svolte al di fuori della Camera arbitrale (il relativo ammontare è infatti correlato sia al numero che al valore delle controversie).

Durata degli arbitrati amministrati e degli arbitrati liberi

Tabella 4 - Arbitrati amministrati

Arbitrati conclusi entro 180 giorni Arbitrati conclusi entro 240 giorni	3 8	11
Arbitrati che hanno usufruito di proroga: Arbitrati conclusi entro 360 giorni Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	 6 22	28

Tabella 5 - Arbitrati liberi

Arbitrati conclusi entro 180 giorni Arbitrati conclusi entro 240 giorni	10 18	28
Arbitrati che hanno usufruito di proroga: Arbitrati conclusi entro 360 giorni Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	 29 79	108

Il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario previsto per la pronuncia del lodo. Tale termine, in base all'art. 9, comma 1, del d.m. n. 398 del 2000, era di 180 giorni dalla data di costituzione del collegio, ed ora, in virtù dell'estensione agli arbitrati amministrati delle norme del codice di procedura civile contenute nell'art. 820 c.p.c., è, ordinariamente, di 240 giorni.

Dai dati sopra riportati, emerge la tendenza dei collegi – ma in maggior misura di quelli liberi - a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero, senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 426 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 474,68 giorni.

I dati che precedono sembrano meritevoli di attenta considerazione, anche al fine di valutare la capacità della giustizia arbitrale di corrispondere con la dovuta celerità ed efficacia, oltre che alla tutela degli interessi pubblici connaturati nel settore, alle aspettative delle parti dei giudizi.

10.1.2 Tipologia del contenzioso

Le tipologie desumibili dai procedimenti "amministrati" e "liberi" definiti nel 2009 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**: è stato maggiore nel sud con n. 82 controversie, minore nel nord (37), mentre nella fascia intermedia si pone il centro (56);
- **Parti resistenti**: le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (tot. n. 39) appartengono, in percentuale, alle seguenti

tipologie: a) Comuni (n. 24, pari al 61,54%); b) ASL (n. 5, pari a 12,82%); c) Anas (n. 1, pari a 2,56%); d) altri soggetti (n. 5, pari al 12,82%); e) Ministeri (n. 2, pari a 5,13%); f) Consorzi (n. 2, pari a 5,13%);

Negli arbitrati liberi, le stazioni appaltanti convenute appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 51, pari al 37,50%); b) Regioni e Province (n. 13, pari al 9,56%); c) Ministeri (n. 13, pari a 9,56%); d) ASL (n. 5, pari al 3,68%; e) ANAS (n. 34, pari al 25%); f) altri soggetti (n. 18, pari al 13,23%); g) Consorzi (n. 2, pari a 1,47%).

Tipologia del contenzioso

- **Oggetto**: le controversie tra l'appaltatore e l'amministrazione che si concretano in pretese dell'appaltatore verso l'amministrazione e in pretese di quest'ultima verso il primo hanno avuto il contenuto più vario. L'*anomalo andamento dei lavori per colpa dell'Amministrazione* (n. 143, pari al 18%) è stata la maggiore richiesta degli appaltatori seguita dalla *risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante* (n. 108, pari al 14%), dal *risarcimento per maggiori oneri e spese generali* (n. 77, pari al 10%) e dall'*incremento/revisione prezzi* (n. 63, pari all'8%). In una fascia intermedia si pongono: le *carenze progettuali* (n. 53, pari al 7%), il *pagamento delle riserve regolarmente iscritte nel registro di contabilità* (n. 43, pari al 6%), il *ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali* (n. 37, pari al 5%), i *provvedimenti di rescissione/risoluzione e recesso in danno all'appaltatore* (n. 34, pari al 4%), l'*irregolarità nella predisposizione del contratto e/o impossibilità di eseguire il contratto* (n. 31, pari al 4%), il *pagamento delle opere realizzate in più* (n. 27, pari al 3%), l'*inadempimento degli obblighi contrattuali dell'appaltatore* (n. 24, pari al 3%), la *sospensione illegittima dei lavori* (n. 21, pari al 3%), il *collaudo non intervenuto nei tempi previsti* (n. 18, pari al 2%), le *spese passive per mancato svincolo di polizze assicurative e/o fideiussorie* (n. 17, pari al 2%), la *violazione degli obblighi da parte del committente – dovere di collaborazione* (n. 15 pari al 2%), il *mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere* (n.15, pari al 2%), la *mancanza o il non tempestivo ottenimento delle autorizzazioni, permessi, espropri e nulla-osta per l'esecuzione dei lavori* (n. 15 pari al 2%), interessi legali e

rivalutazione (n. 11, pari all'1%), le *mancate indagini preliminari* (n. 10, pari all'1%), la contestazione della penale (n. 6, pari all'1%);

- **Perizie di variante tecnica e suppletiv**a: su un totale di n. 175 lodi esaminati, il numero di appalti oggetto di perizie di variante tecniche e/o suppletive sono 162;
- **Difesa dell'Amministrazione intimata**: la stazione appaltante risponde, generalmente, con atto di resistenza accompagnato, a volte, da domanda riconvenzionale. In particolare, negli arbitrati amministrati presi in esame (n. 38), le amministrazioni intimate hanno presentato, in n. 22 giudizi, l'atto di resistenza accompagnato, in 18 casi, dalla domanda riconvenzionale (peraltro accolta, parzialmente, dai collegi soltanto in tre casi e respinta in n. 15 casi). Nei lodi liberi esaminati (n. 136), è stato rilevato che in 73 arbitrati, le amministrazioni hanno presentato atto di resistenza, accompagnato in 32 casi da domanda riconvenzionale respinta in 15 casi e accolta solo in parte in altri 15 casi; solo in due casi l'accoglimento è stato totale.
- **Natura delle controversie**: nell'anno 2009, su un totale di n. 175 lodi esaminati (amministrati e liberi) è risultato che il maggior numero di controversie (n. 134) ha avuto ad oggetto l'"*esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori*", mentre le controversie relative all'esecuzione di contratti pubblici di forniture ammontano a n. 2, quelle relative a servizi a n. 26, e quelle relative a contratti misti a n. 13. Le problematiche giuridiche sono del tutto prevalenti rispetto alle problematiche tecniche. Le consulenze tecniche d'ufficio chieste dai collegi arbitrali (sia liberi che amministrati) ammontano a n. 88 rispetto a n. 175 lodi depositati. Su n. 39 lodi amministrati depositati n. 23 sono state le consulenze tecniche d'ufficio mentre su n. 136 lodi liberi depositati n. 65 sono state le consulenze tecniche d'ufficio.
- **Deliberazione del lodo**: nell'anno 2009, su un totale di n. 175 lodi esaminati le delibere a maggioranza risultano essere pari a n. 32, mentre quelle adottate all'unanimità sono pari a n. 143

- **Istanze di ricusazione**: non si è verificata nessuna ipotesi di ricusazione del terzo arbitro.
- **Valore delle controversie**: il valore delle controversie, quale è dato desumere dalle domande di arbitrato e dalle (eventuali) riconvenzionali, è oscillato, per quanto riguarda gli **arbitrati amministrati,** da un minimo di *€ 26.542,85* ad un massimo di *€ 10.184.732,16,* per un valore medio delle controversie pari a € 2.833.635,51.

  Negli **arbitrati "liberi"**, il valore della controversia, desunto dalla dichiarazione resa in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota, è oscillato da un minimo di *€ 25.422,46* ad un massimo di *€ 293.000.000,00*, per un valore medio delle controversie pari a *€ 14.531.648,00.*

Valore delle controversie

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa del valore delle controversie degli arbitrati liberi e amministrati, con l'indicazione dei correlativi scaglioni previsti nella tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000.

Tabella 6 - Valore delle controversie

Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. n. 398/2000	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
I scaglione (fino a € 103.291,38)	**4**	**6**
II scaglione (da € 103.291,38 e € 258.228,45)	**4**	**14**
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,90)	**5**	**9**
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	**11**	**42**
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	**4**	**18**
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	**11**	**27**
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	**0**	**11**
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91)	**0**	**9**

Dai dati riportati nella tabella 6 emerge che le controversie di maggior valore (rientranti negli ultimi scaglioni delle tariffe sopra indicate) sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e,

conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

Nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati che "liberi", viene dichiarata la soccombenza parziale delle Amministrazioni, e pertanto il parziale rigetto della domanda attrice. Rara è stata la soccombenza totale di una delle due parti.

In particolare, per quanto riguarda gli **arbitrati amministrati**: in 34 casi il collegio ha accolto, in modo parziale, le domande avanzate dall'impresa; in 3 casi ha respinto totalmente i quesiti, in 1 caso hanno preso atto dell'accordo transattivo sottoscritto dalle parti e in 1 caso ha dichiarato la propria incompetenza a decidere la controversie.

L'Amministrazione risulta essere stata condannata nel merito, relativamente ai lodi amministrati, per un importo di euro 20.368.826,00, e quindi, per una media di 18,43% rispetto al valore della controversia.

Relativamente, invece, ai lodi liberi, la condanna nel merito delle stazioni appaltanti risulta essere stata di euro 402.460.433,00 e, quindi, per una media del 20,36% rispetto al valore della controversia.

Sempre per gli arbitrati amministrati, la spesa totale posta a carico delle stazioni appaltanti per compensi ai collegi arbitrali è stata pari a € *1.452.398,90,* escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio.

In media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento dei soli compensi agli arbitri (senza considerare le spese per il segretario, per l'eventuale C.T.U. e le spese legali), è risultata pari al 61,20%. In n. 4 casi la S.A. è stata condannata al 100%, in n. 2 casi la S.A. non è risultata soccombente .

Per quanto riguarda gli **arbitrati "liberi"**, le stazioni appaltanti, nella quasi totalità sono risultate, in tutto o in parte soccombenti (in particolare in n. 6 arbitrati, il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa; in n. 124 arbitrati, l'accoglimento delle domande è stato parziale; in n. 6 arbitrati ha respinto totalmente i quesiti presentati dall'impresa; in un caso il collegio ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La condanna per il pagamento delle spese di funzionamento del collegio e delle spese legali è stata, generalmente, per 1/3 a carico dell'impresa e per 2/3 a carico della stazione appaltante. In n. 10 casi l'Amministrazione è stata condannata al pagamento delle spese di funzionamento del Collegio per una percentuale pari al 100%. In un caso non è risultata soccombente.

La condanna generale delle stazioni appaltanti, comprensiva sia della condanna nel merito che delle spese di funzionamento del collegio, delle spese generali, del deposito dell'1 per mille del valore della controversia, delle spese per C.T.U., del segretario, risulta essere complessivamente pari a euro 436.347.027,02, di cui euro 414.327.650,82 per i lodi liberi e euro 22.019.376,20 per i lodi amministrati.

Nel 2009 non risulta siano stati impugnati dinanzi alla Corte di Appello di Roma lodi arbitrali.

Dalla Corte di appello di Roma sono state depositate n. 2 sentenze relative ad impugnazioni di lodi adottati in anni precedenti.

Con la prima sentenza è stata dichiarata la nullità del lodo arbitrale impugnato per violazione degli artt. 13 e 54 R.D. 350/1895 e dei principi generali in tema di ammissibilità delle riserve nei lavori pubblici e dichiarata, altresì, la compensazione tra le parti delle spese di lite, mentre le spese di funzionamento del collegio arbitrale e di compenso agli arbitri, a carico dell'impresa.

Con la seconda sentenza è stata confermata la pronuncia arbitrale impugnata e l'Amministrazione ricorrente è stata condannata alla rifusione delle spese in favore della resistente impresa.

10.2 Il costo degli arbitrati

10.2.1 I compensi agli arbitri

Il costo degli arbitrati

I dati relativi alle liquidazioni effettuate dai collegi arbitrali c.d. "liberi", sono desunti dalle ordinanze di liquidazione che la Camera Arbitrale ha chiesto alle parti nell'esercizio della sua attività di rilevazione dei dati emergenti dal contenzioso arbitrale.

Tabella 7 – Liquidazione dei compensi ai Collegi Arbitrali

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE		
RGA	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	INCREMENTO ULTRATABELLARE	Applicazione art 29 comma 1 - quinquiesdecies , lett.B Legge 27/02/2009 n. 14
38/08	€ 77.000,00	€ 20.000,00	54,90%	€ 6.455,71		si
25-ago	€ 379.625,16	€ 36.757,10		€ 14.200,00		si
48/08	€ 109.982,85	€ 20.658,28		€ 10.362,60		si
03-ago	€ 125.000,00	€ 21.760,00		€ 10.437,68		si
02-ago	€ 312.221,04	€ 73.000,00	100,43%	€ 18.345,95		si
01-ago	€ 186.325,74	€ 30.000,00	42,36%	€ 7.800,00		si
24-ago	€ 312.441,70	€ 71.813,18	97,16%	€ 47.349,97	30,00%	no
54/08	€ 1.403.672,18	€ 40.000,00		€ 30.258,93		si
32/08	€ 5.586.134,31	€ 130.000,00	23,34%	€ 105.399,21		no
10-set	€ 681.572,39	€ 15.493,70		€ 15.493,70		si*
28-lug	€ 5.171.836,78	€ 154.937,07	49,95%	€ 35.000,00		si
13-ago	€ 894.074,00	€ 51.643,02		€ 27.710,94		si
12-lug	€ 4.854.886,15	€ 177.663,10	100,00%	€ 106.597,85	20,00%	no
01-lug	€ 533.169,74	€ 110.000,00	112,65%	€ 56.902,18	10,00%	no
16-ago	€ 7.679.389,00	€ 150.000,00	29,46%	€ 64.219,79		si
05-ago	€ 10.184.732,16	€ 160.000,00	24,62%	€ 76.746,51		si
56/08	€ 302.386,00	€ 36.370,97		€ 18.296,78		si
49/08	€ 40.000,00	€ 20.000,00	54,90%	€ 6.455,71		si
10-lug	€ 2.136.436,43	€ 59.753,03		€ 33.922,75		si
41/08	€ 9.079.982,10	€ 174.514,14	42,03%	€ 71.222,76		si
42/08	€ 5.665.504,60	€ 157.441,75	48,82%	€ 40.000,00		si
23-ago	€ 10.000.000,00	€ 200.000,00	56,90%	€ 75.822,85		si
06-ago	€ 3.000.000,00	€ 100.000,00	28,21%	€ 33.100,00		si
15-lug	€ 5.173.567,15	€ 200.000,00	93,54%	€ 51.645,00		si
17-lug	€ 1.900.000,00	€ 90.000,00	53,68%	€ 64.419,75	10,00%	no
18-lug	€ 584.717,33	€ 75.000,00	44,27%	€ 26.164,15		si
11-ago	€ 589.663,74	€ 24.000,00		€ 24.000,00		si
43/08	€ 550.000,00	€ 75.000,00	44,75%	€ 22.000,00		si
06-mag	€ 2.900.000,00	€ 67.000,00		€ 40.322,85		si
30-ago	€ 80.678,41	€ 15.000,00	16,18%	€ 15.000,00	16,18%	no
51/08	€ 26.542,85	€ 12.000,00		€ 5.500,00		si
47/05	€ 1.967.924,30	€ 90.000,00	52,79%	€ 50.000,00		no
32/07	€ 9.689.418,80	€ 200.000,00	58,84%	€ 74.269,94		si
46/08	€ 410.000,00	€ 50.000,00	35,46%	€ 18.000,00		si
07-set	€ 5.205.051,04	€ 103.493,79	99,61%	€ 50.000,00		si*
27-ago	€ 540.000,00	€ 50.000,00		€ 25.940,57		si
34/07	€ 7.327.848,86	€ 231.750,00	103,10%	€ 62.462,09		si
35/07	€ 150.000,00	€ 22.500,00	7,70%	€ 10.562,68		si
35/08	€ 4.700.000,00	€ 48.000,00		da liquidare		si

si* = Arbitrato attivato dopo il 1 marzo 2009

si = arbitrato attivato prima del 1 marzo 2009 ma depositato dopo tale data

I dati pervenuti non sono tuttavia completi, tenuto conto che solo il 90% delle richieste fatte dalla Camera arbitrale, i cui lodi sono stati depositati presso di essa sono state evase e che, non sempre, i dati forniti sono intelligibili, avendo i collegi, in taluni casi, trasmesso le ordinanze di liquidazione, senza indicazione della loro natura parziale o definitiva.

Il codice degli appalti, ferma restando la preferenza accordata al sistema "binario" nelle procedure di arbitrato, ha mantenuto, per la determinazione dei compensi arbitrali, l'applicazione di una tariffa unica.

Dal 1 marzo 2009, la Camera Arbitrale ha applicato le disposizioni normative intervenute nel corso dell'anno di cui si è fatto cenno in precedenza in materia di compensi agli arbitri.

Non diversamente da quanto accaduto nell'anno precedente, l'applicazione della tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000 è stata tutt'altro che uniforme nelle procedure arbitrali libere ed amministrate, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni effettuate da un organo terzo, quale è la Camera arbitrale, rispetto alle autoliquidazioni fatte dai collegi arbitrali.

Possono ricordarsi, al riguardo, a titolo esemplificativo e con riferimento alle classi di importo più frequenti, le procedure "libere" *R.L. 114/98* (valore dichiarato € 30.000.000,00), *R.L. 169/09* (valore dichiarato € 63.000.00,00), *R.L. 61/09* (valore dichiarato € 45.000.000,00) e *R.L. 4/09* (valore dichiarato 28.137.000,00) nelle quali i compensi autoliquidati dai collegi sono stati, nell'ordine, di € 600.000,00 € 480.000,00, € 585.000,00 e 430.000,00, a fronte di massimi tabellari, esclusa la maggiorazione, rispettivamente, di € 175.822,85, € 269.582,76, € 250.822,85 ed € 166.507,85.

Con riferimento, invece, ai lodi amministrati, dalla tabella sopra riportata, risulta l'applicazione di criteri più rigorosi.

10.2.2 I compensi ai C.T.U.

I criteri relativi alla liquidazione delle spese di consulenza tecnica sono disciplinati, con carattere di compiutezza, nel D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle norme in materia di spese di giustizia).

Nel 2009 le perizie chieste dai Collegi arbitrali e liquidate ai CTU dalla Camera arbitrale (n. 13) sono risultate in numero superiore rispetto a quelle del 2008 (n. 5).

I compensi chiesti dai CTU hanno oscillato da un "minimo" di € 9.655,21, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 5.707,51 (applicando una riduzione rispetto al compenso richiesto del 40,89%) ad un "massimo" di € 59.349,18, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 31.637,90 (applicando una riduzione rispetto al compenso richiesto del 46,69%). Si evidenzia, comunque, che tale ultimo importo liquidato è risultato particolarmente elevato in quanto il Collegio ha richiesto al CTU nominato una perizia suppletiva alla luce delle controdeduzioni presentate dalle parti.

Laddove, invece, non è stata prevista una perizia suppletiva il compenso "massimo" chiesto ammonta ad € 38.049,47, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 16.224,13 (applicando una riduzione rispetto all'importo chiesto dal C.T.U. del 57,36%).

Tutti i predetti importi liquidati sono comprensivi di onorario, vacazioni, spese, specificità perizia, collaboratori, ecc..

I compensi dei CTU

Nella tabella che segue, sono riportati i dati più significativi concernenti le 13 liquidazioni effettuate nel 2009. In 12 casi sono stati concessi incrementi ultratabellari in relazione alla particolare complessità o pregio delle consulenze (cfr. art. 52 del D.P.R. n. 115 del 2002).

Dai risultati emerge un evidente risparmio conseguito nel corso dell'anno dalla Camera Arbitrale per un importo complessivo pari a circa **€ 134.000** che corrisponde ad una riduzione percentuale del **41**%. In particolare, si sottolinea come, contrariamente agli incrementi ultratabellari chiesti (pari in media all'81% dell'onorario liquidabile) la Camera stessa abbia, di contro, applicato degli incrementi notevolmente inferiori che, mediamente, si attestano sul 22%.

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).

Tabella 8 – Liquidazione dei compensi ai C.T.U. deliberate dalla Camera Arbitrale nel 2009

PROPOSTA LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL CTU				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE						
N. CTU	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL CTU	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (onorario + vacazioni + spese + specificità perizia + collaboratori ecc.)	INCREMENTO ULTRATABELLARE	COLLABORATORI	VACAZIONI	SPECIFICITA' PERIZIA	PERIZIA SUPPLETIVA	INCREMENTO ULTRATABELLARE	COMPENSO LIQUIDATO	% RIDUZIONE APPLICATA RISPETTO AL COMPENSO RICHIESTO
1	177.484,12	19.999,48	50%	NO	NO	NO	NO	15%	8.194,67	-59,03%
2	774.737,20	38.049,47	100%	NO	SI	SI	NO	15%	16.224,13	-57,36%
3	1.138.000,00	24.256,69	50%	NO	SI	SI	NO	15%	17.612,60	-27,39%
4	2.000.000,00	28.405,66	100%	NO	SI	NO	NO	10%	15.802,66	-44,37%
5	831.205,82	23.822,17	70%	NO	SI	SI	NO	20%	17.165,68	-27,94%
6	110.477,41	13.868,10	100%	NO	NO	SI	NO	10%	7.660,24	-44,76%
7	126.000,00	14.570,31	50%	SI	NO	SI	NO	20%	12.924,43	-11,30%
8	516.456,90	27.689,66	100%	NO	NO	SI	NO	40%	14.448,73	-47,82%
9	4.601.337,07	21.570,33	100%	NO	SI	NO	NO	25%	13.824,46	-35,91%
10	172.167,03	14.135,40	80%	NO	NO	NO	NO	20%	9.923,61	-29,80%
11	584.717,33	59.349,18	100%	NO	SI	SI	SI	60%	31.637,90	-46,69%
12	96.767,15	9.655,21	50%	NO	NO	NO	NO	0%	5.707,51	-40,89%
13	8.815.931,72	33.955,45	100%	NO	SI	SI	NO	40%	24.343,32	-28,31%

	Importi complessivi	Media incrementi ultratabellari (art.52 DPR 115/02)
Richiesti dai CTU	329.327,11	81%
Liquidati dalla camera arbitrale	195.469,94	22%
Differenza	**133.857,17**	**-41%**

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 (tabella XI), relativi solo a n. 46 ordinanze di liquidazione dei compensi ai CTU depositate rispetto a n. 88 consulenze tecniche affidate, i valori maggiormente rilevanti sono quelli relativi al 7° scaglione. Infatti, a fronte di n. 3 perizie richieste è stato liquidato un importo complessivo pari a circa € 585.000,00 (mediamente €

195.000,00 ciascuno a fronte di una media globale di poco superiore ad € 40.000,00) con un dato estremamente elevato per un singolo importo liquidato pari ad € 320.000,00.

Da ultimo, si evidenzia come il maggior numero di perizie richieste è quello rientrante nel 4° scaglione laddove gli interventi tecnici sono risultati pari a n. 16.

Tabella 9 – Liquidazioni depositate dei compensi ai C.T.U. relative ai lodi liberi

Scaglioni valore controversia	Liquidazioni CTU lodi liberi				
	Complessivo	Conteggio	Media	Minimo	Massimo
1 - Fino ad € 103.291,38	3.000	1	3.000	3.000	
2 - Da € 103.291,38 ad € 258.228,45	30.405	5	6.081	515	12.000
3 - Da € 258.228,45 ad € 516.456,9	19.901	3	6.634	5.000	8.766
4 - Da € 516.456,9 ad € 2.582.284,49	264.571	16	16.536	5.000	60.000
5 - Da € 2.582.284,5 ad € 5.164.568,99	433.900	9	48.211	10.200	205.000
6 - Da € 5.164.568,1 ad € 25.822.844,95	247.095	5	49.419	15.000	80.000
7 - Da € 25.822.844,96 ad € 51.645.689,91	585.000	3	195.000	50.000	320.000
8 - oltre € 51.645.689,92	200.000	2	100.000	50.000	150.000
Totale	1.783.872	44	40.543		

10.3 Ricadute del contenzioso sul maggior costo delle opere.

Il maggior costo delle opere per effetto degli arbitrati

I dati sopra illustrati confermano quello che l'Autorità ha già avuto modo di evidenziare in diverse occasioni in passato e cioè che i giudizi arbitrali comportano costi elevati per le pubbliche amministrazioni, anche in ragione delle alte percentuali di soccombenza rilevate. Si fa presente, in merito, che nell'anno 2009 la percentuale di soccombenza totale o parziale della Pubblica Amministrazione, con riferimento complessivo agli arbitrati liberi ed amministrati, è risultata all'incirca del 94%, mentre solo nel 6% dei casi le domande dell'impresa sono state rigettate.

Da una specifica indagine emerge che già a metà dell'anno 2007 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale era nell'ordine del 12,83%, per aumentare poi al 26,11% nel 2008 e scendere nuovamente al 13,14% nel 2009. Le percentuali sono state calcolate con riferimento agli arbitrati per i quali era disponibile l'importo complessivo finale dei lavori (36 arbitrati nel 2007, 109 nel 2008 e 83 nel 2009). Per gli

anni 2007 e 2008 le percentuali si riferiscono quasi esclusivamente agli appalti di lavori mentre per il 2009 anche agli appalti di servizi e forniture. Come già rilevato, si deve tenere presente, in ogni caso, che il contenzioso afferente contratti pubblici di servizi e forniture è notevolmente inferiore a quello relativo alle opere.

Nel complesso, raffrontando gli importi degli appalti nei tre anni oggetto di indagine (2007-2009) e gli importi delle condanne subite dalla Pubblica Amministrazione nel medesimo periodo si può ricavare un incremento globale del 18% dei contratti oggetto di contenzioso arbitrale. Il dato, già in sé rilevante, va ulteriormente integrato con la considerazione che nei contratti di importo superiore a 15 Mln di euro si registra un contenzioso ogni due appalti e che il contenzioso comporta una maggiore durata dei lavori. Tuttavia, si osserva una riduzione del maggior costo degli arbitrati nel periodo 2007-2009 rispetto al periodo 2002-2005 (dal 28% al 18%).

Il D.lgs 53/10, nel recepire la cd. Direttiva ricorsi, ha novellato il Codice dei contratti con provvedimenti (articoli 4-5) tendenti a un rafforzamento degli strumenti di definizione delle liti alternativi al processo, attraverso, in particolare, misure volte ad agevolare il ricorso all'accordo bonario e la conferma dell'arbitrato, quale sistema preferenziale di risoluzione delle controversie negli appalti pubblici.

L'Autorità ha avuto modo di rilevare la "rinascita" di un istituto che, come noto, negli ultimi anni aveva vissuto alterne vicende.

Sui compensi degli arbitri l'Autorità aveva suggerito di promuovere una riduzione della spesa mediante riconduzione di tutte le procedure sotto l'egida della Camera arbitrale per i contratti pubblici. La nuova previsione del D.lgs. 53/10 ora vede un tetto massimo complessivo di 100 mila euro a collegio per gli arbitrati di prossima attivazione.

L'analisi da parte dell'Autorità dei dati fin qui illustrati è possibile in ragione della sussistenza, a vigente normativa, dell'obbligo del deposito presso la Camera arbitrale del lodo, sia per gli arbitrati amministrati che liberi.

L'Autorità ha ribadito – manifestando in tal modo avviso contrario a quello espresso dal Consiglio di Stato nel proprio parere - la necessità della norma che prevede che il lodo si ha pronunciato con la sua ultima sottoscrizione e diviene efficace con il suo deposito presso la camera arbitrale per i contratti pubblici. La disposizione attuale, come detto, prevede ancora il deposito del lodo presso la Camera Arbitrale ed al riguardo non si può non ritenere che una tale disciplina sia da apprezzare e non costituisca una censura rispetto alla disciplina generale dell'art. 824 bis c.p.c. tale da porre in dubbio la natura "giurisdizionale" del lodo pronunciato in materia di contratti pubblici.

La natura pubblica di una delle parti, l'importanza economica e sociale spesso rivestita dai lodi, nonché esigenze di tipo conoscitivo del fenomeno arbitrale sul territorio nazionale, già perseguite con l'istituzione stessa della Camera Arbitrale, fanno si che la scelta del legislatore sia pienamente condivisibile. Il deposito presso la camera arbitrale, peraltro, assicura alle parti una migliore conoscibilità e facilità nel computo dei termini.

Tuttavia, in più sedi l'Autorità ha chiesto una riflessione sull'opportunità di razionalizzare e rafforzare il "doppio binario" – giudiziario e stragiudiziale –, rendendo più completo e solido il secondo e stabilendo, ove necessario, delle nuove norme di coordinamento fra i due.

In particolare, le proposte avanzate riguardano: la soppressione dell'obbligo del versamento dell'acconto per l'avvio dell'arbitrato amministrato; la diversa composizione dell'organo arbitrale secondo l'entità o la complessità della controversia, dalla previsione di un solo arbitro (da nominarsi ovviamente dalla Camera arbitrale) per le controversie di modesta entità, sino a prevedere una composizione di cinque membri per gli arbitrati più complessi, non escludendo la presenza di tecnici nello stesso collegio; una nuova disciplina della Camera arbitrale sempre garantita nella sua autonomia come struttura dell'Autorità, ma chiamando a far parte di essa, oltre che rappresentanti delle istituzioni, i rappresentanti degli altri interessi in gioco, sia pubblici (si pensi al Ministero dell'Economia, alle Regioni, agli Enti locali), sia privati (si pensi ai vari protagonisti dei mercati interessati).

In tale contesto va, in ultimo, ribadita l'importanza della nomina del terzo arbitro rimessa ad un organismo indipendente, che resta pur sempre uno dei più validi strumenti per un più corretto funzionamento del settore.

In un tale contesto la riduzione del compenso ai Collegi arbitrali appare un ben modesto rimedio rispetto ai più gravi inconvenienti che può recare alla contrattualistica l'istituto dell'arbitrato pubblico così come è disciplinato.

CAPITOLO XI

L'ATTIVITÀ COMUNITARIA E LE NUOVE PROSPETTIVE

11.1 Evoluzione ed attuale collocazione dell'Autorità nell'ordinamento comunitario e internazionale e sua diretta derivazione – La rete europea degli appalti

Con il recepimento delle direttive 17 e 18 del 2004, l'Autorità, oltre a vigilare sulla regolarità e la trasparenza delle procedure contrattuali delle amministrazioni, è stata chiamata a garantire l'applicazione delle norme comunitarie di settore e, conseguentemente, ad interpretare un nuovo ruolo a garanzia di una "effettiva concorrenza", così come più volte richiamato nelle direttive in questione. Un concetto di concorrenza, quindi, inteso non solo in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino, ma anche in senso dinamico per l'adozione di misure pubbliche volte allo sviluppo del mercato e ad instaurare assetti concorrenziali.

Con analoga formulazione, l'art. 72 della direttiva 2004/17 e l'art 81 della direttiva 2004/18, specificano che gli Stati membri possono designare o istituire un'agenzia indipendente per l'applicazione delle disposizioni con meccanismi efficaci, accessibili e trasparenti.

Tale previsione, emendata nell'attuale versione, è stata proposta e sostenuta dal Parlamento Europeo, in verità con ben più ampi poteri, sin dalla prima lettura del testo proposto dalla Commissione Europea per la direttiva 2004/18 (emendamento 108, A5-0378/2001 del 29 ottobre 2001 ed emendamento 68, A5-0242/2003 del 19 giugno 2003), con la precisa motivazione di una reale osservanza delle disposizioni, nel rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione. Di particolare rilevanza, inoltre, che nella medesima direzione nell'*Acquis Comunitario*, si richiede, con puntuale indicazione, l'istituzione di enti nazionali con specifica competenza per il monitoraggio e l'implementazione della normativa di settore.

E lo stesso Parlamento Europeo, nel 2007, con la Risoluzione "*sui problemi specifici relativi al recepimento e all'applicazione della legislazione sugli appalti pubblici e al suo rapporto con l'agenda di Lisbona*", con riferimento all'applicazione della legislazione comunitaria in materia di appalti pubblici, chiede esplicitamente che "*vengano istituite agenzie consultive nazionali in materia di appalti pubblici incaricate di assistere le amministrazioni aggiudicatrici nella corretta applicazione delle norme sugli appalti pubblici e di assistere gli offerenti, in particolare le piccole e medie imprese, nella partecipazione alle gare d'appalto pubbliche*".

A tutela dei principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione, il Codice (art. 69) assegna, altresì, all'Autorità il compito specifico di pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto comunitario delle condizioni particolari di esecuzione attinenti a specifiche esigenze sociali (quali ad esempio, quelle occupazionali o ambientali), previste in bandi di gara, lettere d'invito o nei capitolati d'oneri.

La natura sovrannazionale dei principi di trasparenza e concorrenza nel mercato degli appalti pubblici e la diretta discendenza dell'Autorità italiana dalla normativa nazionale e dalle direttive europee, impongono una costante proiezione europea della relativa attività verso cui, già da alcuni anni, l'Autorità, orienta l'azione complessiva.

Come indicato dall'OCSE, trasparenza e responsabilità, unitamente alla cosiddetta "*efficienza amministrativa*" e ad una effettiva concorrenza, si configurano come elementi chiave nella prevenzione dei fenomeni corruttivi del settore.

L'OCSE segnala una particolare vulnerabilità delle "*zone grigie*" - individuate nelle fasi *pre* e *post* gara (dalla valutazione dei bisogni alla gestione dei contratti e dei pagamenti) e nelle esclusioni, per ragioni di urgenza o di esiguo valore del contratto, da procedure di evidenza pubblica - poiché poco soggette a requisiti di trasparenza.

In Italia, l'attività di un'istituzione come l'Autorità, funzionalmente indipendente, garante non solo della mera osservanza formale delle regole ma, altresì, dell'effettività nel raggiungimento del risultato, anche sotto il

profilo qualitativo, si pone proprio a tutela dei principi richiamati dall'OCSE, fornendo un significativo contributo a favore della trasparenza e a sostegno della prevenzione dei fenomeni corruttivi nel settore.

Come suggerisce l'OCSE e le istituzioni europee, anche la formazione sistematica, deputata ad innalzare il livello di professionalità negli appalti pubblici, è funzionale ad un'applicazione coerente delle norme e, conseguentemente, al raggiungimento degli obiettivi di maggior trasparenza e prevenzione della corruzione.

I casi analizzati nell'ambito del Progetto Pilota della UE

A tutela del rispetto dei principi comunitari, inoltre, l'Autorità, di concerto con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie e in supporto ai competenti servizi della Commissione Europea, partecipa al Progetto Pilota per la corretta applicazione del diritto comunitario. Uno strumento che, nel caso dell'Italia, si è rivelato particolarmente utile ad evitare l'apertura di procedure d'infrazione anche grazie al potere sanzionatorio dell'Autorità.

Nel corso del 2009 e con riferimento a tale attività, l'Autorità ha deliberato sui seguenti casi:

- Caso n. 385/08/Mark - Deliberazione n. 12/2009 del 06.03.2009 *(Variazione dell'opera pubblica CRU 16, consistente nella realizzazione del nuovo palazzo comunale, parcheggio interrato e riqualificazione delle aree adiacenti);*
- Caso n. 195/08/Mark - Deliberazione n. 13/2009 del 13.03.2009 *(Violazione dei principi in materia di evidenza pubblica, di realizzazione di attrezzature generali e opere di urbanizzazione.);*
- Caso n. 193/08/Mark - Deliberazione n. 14/2009 del 13.03.2009 *(Affidamento mandato di valorizzazione e cessione patrimonio immobiliare di Ente Pubblico);*
- Caso n. 229/08/Mark - Deliberazione n. 23/2009 del 19.03.2009 *(A - affidamenti "in house" per servizio di stoccaggio RSU e rifiuti speciali assimilati non pericolosi. Supposta violazione della Dir.92/50 come modificata dalla Dir. 97/52 e della legislazione nazionale che l'ha recepita. B - Tanqenziale di Novellara: Reggio Emilia - Devoluzione del contributo provinciale al soggetto concessionario del pubblico servizio di stoccaggio rifiuti*

ancorché utilizzato per la realizzazione di un'opera pubblica. Situazione di plausibile fuori bilancio comunale);

- Caso n. 367/09/Mark - Appunto UAG del 28.05.2009 (ASL Roma B - St. Jude M.) e successiva deliberazione n. 1 del 12.01.2010 (*Requisiti di ordine generale per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 38 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi*)
- Caso n. 547/09/Mark - Deliberazione n. 73/2009 del 16.10.2009 (Contratto di appalto per l'affidamento dei servizi di global service trentennale (servizio calore e freddo, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici e degli impianti, pulizia, ristorazione, lavanderia) inerenti una ASP , lavori di ristrutturazione dell'attuale sede e realizzazione nuova struttura).
- Caso n. 532/09/Mark - Deliberazione n. 80/2009 del 26.10.2009 (Procedura aperta per il servizio di assistenza tecnica specialistica e di supporto per le attività connesse alle funzioni dell'Autorità di Audit di cui alla regolamentazione comunitaria e nazionale per i Programmi Operativi FESR e FSE e per il Programma Attuativo Regionale FAS — Regione Sardegna 2007/2013 — Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione).

Sempre in coordinamento con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, e sulla base di apposito protocollo di intesa, l'Autorità partecipa alle riunioni del Comitato Consultivo Appalti Pubblici presso la Commissione Europea, fornendo il proprio contributo sia nella fase ascendente che discendente della normativa comunitaria di settore.

In tale ambito e su richiesta della Commissione, per il 2009 sono state fornite informazioni e pareri sull'art. 45 della direttiva 2004/18, su appalti e normativa antitrust, su normativa e procedure sotto soglia comunitaria, sui nuovi formulari standard per la pubblicazione degli avvisi nelle procedure di aggiudicazione in conformità alla direttiva 2007/66, sugli Appalti Verdi (ITC-ILO), sui dati in ottemperanza alla partecipazione al *Price Comparison Pilot Project* e sulla normativa concernente le Concessioni (CSES Study);

Inoltre, con riferimento agli obblighi comunitari di fornire annualmente i dati statistici sugli appalti, il Codice attribuisce all'Osservatorio il compito della redazione ed elaborazione di tali dati. In ragione di tale specifica competenza, l'Autorità, in coordinamento con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, partecipa al "Gruppo di lavoro economico e statistico" del Comitato Consultivo Appalti Pubblici.

In linea con gli orientamenti dell'OCSE e come indicato dalle istituzioni europee, sull'importanza dello scambio di buone pratiche nel settore, l'Autorità, nel giugno 2009, in collaborazione con il Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie, ha assunto la presidenza del PPN (Public Procurement Network), la rete europea degli appalti pubblici, rilanciandone le attività ed intensificando la cooperazione con la Commissione Europea.

La Presidenza Italiana del PPN

Il programma della Presidenza italiana si concentra sulle seguenti priorità:

- rafforzamento della cooperazione tra Paesi partecipanti nell'ambito dello scambio di informazioni e buone pratiche nella concreta applicazione della normativa sugli appalti;
- promozione di conferenze e seminari su tematiche di interesse comune;
- rafforzamento della collaborazione con la Commissione Europea nel contesto del Comitato Consultivo Appalti Pubblici.
- aggiornamento e rinnovamento del sito web ufficiale della rete.

In questo contesto il PPN assume un ruolo di primaria importanza quale strumento di cooperazione internazionale di settore; una piattaforma funzionale all'armonizzazione e all'implementazione della normativa, per rispondere all'esigenza di intensificare la condivisione di modalità diverse di applicazione del quadro legislativo comunitario.

Per tali ragioni, nell'ottobre 2009, l'Autorità ha promosso una Conferenza internazionale sul *"Ruolo degli appalti pubblici nell'attuale contesto economico europeo"* che ha visto la partecipazione di 26 delegazioni governative componenti il Network, della Commissione Europea (DG

Mercato Interno e DG Commercio), dell'OCSE e della Banca Europea Ricostruzione e Sviluppo.

In quella occasione, l'Autorità ed il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, hanno presentato i risultati di uno studio comparato sul recepimento della direttiva "Ricorsi" (2007/66 CE), pubblicato attualmente sul sito ufficiale del PPN, che ha fornito, prima dello scadere del termine di recepimento, un quadro sulle previste disposizioni normative in recepimento della direttiva in 14 Stati Membri.

Tale lavoro è stato particolarmente apprezzato dalla Commissione Europea che, evidenziandone l'utilità, anche in supporto della propria attività, ha chiesto alla presidenza italiana di promuovere il medesimo esercizio sul recepimento della direttiva appalti pubblici, nel settore della difesa e della sicurezza (Direttiva 2009/81 CE).

Tra le iniziative assunte dalla Presidenza italiana del PPN, inoltre, si segnala che è in corso lo studio comparato sulle strutture e le procedure esistenti in materia di appalti pubblici in Europa.

A cinque anni dall'introduzione delle direttive europee sugli appalti pubblici, vi sono stati sostanziali cambiamenti nel sistema degli appalti pubblici negli Stati membri, sia sotto il profilo normativo che sul piano dell'organizzazione interna.

Lo studio è finalizzato a fornire un quadro aggiornato della legislazione interna e delle strutture di riferimento nei Paesi dell'Unione, in attuazione del quadro normativo europeo. Esso è rivolto a tutti i componenti della Rete coinvolgendo, pertanto, anche Paesi in via di adesione e pre-adesione all'UE.

In particolare la ricognizione concerne:

- il sistema normativo: l'indicazione delle norme adottate per il recepimento delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici (fonti primarie e secondarie); la disciplina normativa degli appalti sotto la soglia comunitaria e di alcuni appalti esclusi dalle direttive comunitarie (ad es. i servizi di cui all'allegato II B delle direttive);
- il quadro istituzionale:

- la descrizione delle strutture interessate nelle procedure degli appalti pubblici, specificandone la natura giuridica e le competenze, sia nei settori ordinari che nei settori speciali;
- l'indicazione degli organi responsabili del controllo delle procedure di appalto: Corte dei conti; uffici di controllo; laddove istituita, ai sensi dell'art. 81 della direttiva 2004/18, la descrizione della natura giuridica, composizione e delle competenze delle agenzie o autorità di vigilanza sui contratti pubblici;

- il sistema dei ricorsi in materia di appalti pubblici: individua sostanzialmente il recepimento della direttiva 2007/66 (direttiva ricorsi), indicando quindi la natura degli organi di ricorso, le competenze e le procedure di ricorso.

I risultati dell'analisi della legislazione sulla normativa nei vari stati membri

I risultati di tale studio, unitamente all'approfondimento di quanto disposto dagli Stati membri in relazione alle indicazioni dello *Small Business Act* e del *Codice europeo di Buone Pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti Pubblici,* saranno presentati in occasione della sessione plenaria del PPN, promossa dall'Autorità attraverso la Presidenza Italiana, che si terrà in luglio prossimo. Nella medesima sessione, inoltre, si analizzeranno le modalità di implementazione dell'art. 45 della direttiva 2004/18 in relazione agli istituti del "*self-cleaning*" e "*Plea Bargaining*", individuando contestualmente dove e come le autorità aggiudicatrici abbiano accesso alle informazioni dei casellari giudiziali e se essi si riferiscano a persone fisiche o anche a persone giuridiche.

In linea con il programma di Presidenza, in tale occasione l'Autorità presenterà, inoltre, il nuovo sito web ufficiale del PPN, rinnovato sia nello stile grafico che nei contenuti.

Con riferimento all'attività di scambio di informazioni, l'Autorità ha fornito risposta ai numerosi quesiti posti da diversi Stati Membri, riguardanti disposizioni nazionali su aspetti quali, ad esempio, l'*In-House*, la vigilanza negli appalti pubblici, la normativa sulle offerte anormalmente basse, le aggiudicazioni di contratti per i servizi non prioritari.

Lo scorso 16 marzo, la Task Force del Network, composta da Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Polonia, Olanda, Svezia,

Regno Unito e Commissione Europea, apprezzando il lavoro sin qui svolto dalla Presidenza Italiana e considerando il positivo impulso conseguente alle attività da essa poste in essere, ha approvato all'unanimità la prosecuzione di questa presidenza che, pertanto, non terminerà nel corso dell'anno ma proseguirà sino al giugno 2011.

11.2 Esito dei prospetti statistici

Il Codice dei contratti pubblici nel recepire le Direttive sugli appalti 17 e 18 attribuisce all'Osservatorio l'attività di redazione dei prospetti statistici (artt. 249, 250 e 251, D.lgs.163/06).

Le informazioni riguardano:

1. gli appalti sopra soglia comunitaria nei settori ordinari;
2. gli appalti affidati nei settori speciali.

I prospetti statistici, sia nell'ambito dei settori ordinari sia in quello dei settori speciali, devono essere redatti dall'Osservatorio dei contratti pubblici entro il 20 ottobre di ogni anno.

I prospetti statistici

La norma nazionale, nel recepire le previsioni comunitarie, indica anche il contenuto dei prospetti in cui è necessario far rientrare il numero ed il valore degli appalti aggiudicati sopra soglia nel caso di appalti nei settori ordinari ed il numero ed il valore degli appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro nel caso di contratti di lavori nei settori speciali ovvero di importo pari o superiore a 100.000 euro nel caso di contratti di servizi e forniture sempre nei settori speciali.

Prima dell'introduzione del Codice dei contratti pubblici il compito dell'allora Osservatorio dei lavori pubblici si limitava alla redazione dei prospetti per i soli appalti di lavori sopra soglia comunitaria (art. 80, c. 12, D.P.R. 554/99). Per tale ragione, la redazione dei prospetti statistici nel periodo di vigenza della legge Merloni, sebbene rappresentasse un'attività di estrema importanza, si limitava alla comunicazione alla Commissione Europea di un numero alquanto contenuto di appalti.

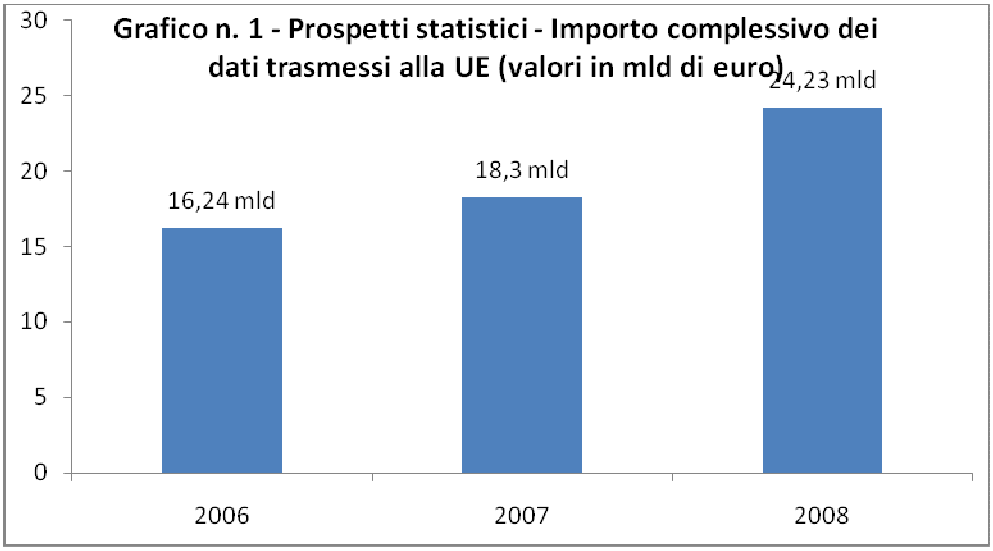
L'estensione all'Osservatorio del monitoraggio sugli appalti di servizi e servizi nei settori ordinari ed in quelli speciali, la redazione dei prospetti

statistici ha assunto una veste di maggiore complessità causata dall'elevato numero di informazioni da trasmettere e dalle modalità con cui gli stessi prospetti devono essere organizzati.

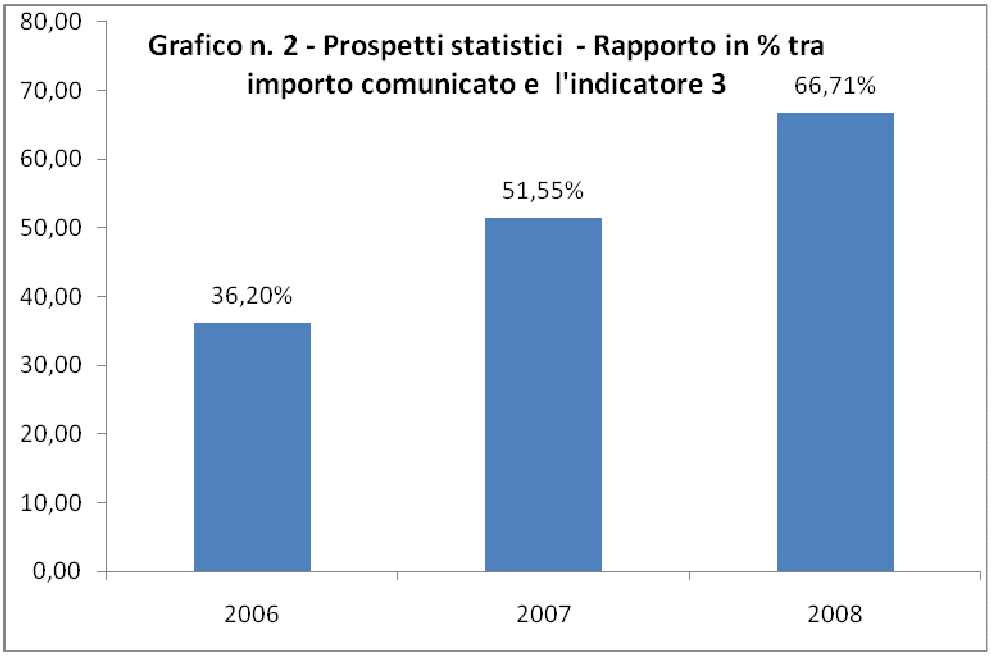
Se la trasmissione alla Commissione Europea dei prospetti degli appalti di servizi e forniture relativi all'anno 2007 (redatti quindi nel 2008) ha comportato notevoli problematicità legate al passaggio di competenze tra il Dipartimento per le politiche comunitarie e lo stesso Osservatorio, la redazione dei prospetti avvenuta nel 2009 per gli appalti aggiudicati nel 2008 è stata caratterizzata da un miglioramento nell'acquisizione e nella successiva elaborazione dei dati.

L'importanza di quantificare il mercato degli appalti a livello europeo è amplificata sia dalla necessità di verificare in termini di mercato interessato l'impatto delle Direttive ma anche dal fatto che è solo attraverso una accurata identificazione del numero e dell'importo degli appalti che è possibile fornire dati attendibili e di conseguenza sufficientemente contrattabili in sede di accordi GPA (Government Procurement Agreement).

Il Grafico n.1 evidenzia il costante aumento dell'ammontare degli appalti aggiudicati contenuti nei prospetti statistici dell'Italia e riferiti al periodo 2006 – 2008.



La Commissione Europea, inoltre, da diversi anni quantifica il settore degli appalti utilizzando diversi strumenti ed indicatori. In particolare, l'indicatore 1 esprime il valore totale della spesa relativa a lavori, servizi e forniture così come desumibile dalle contabilità nazionali degli Stati Membri. L'indicatore 1, proprio per la sua struttura, tende a sovradimensionare gli appalti. Per questa ragione la Commissione si avvale di un ulteriore indicatore - l'indicatore 3 - che meglio circoscrive la spesa per appalti ed il cui calcolo scaturisce da alcune stime basate sui bandi di gara pubblicati nel TED (Tender Electronic Daily). La Commissione pone, quindi, a confronto i risultati dell'indicatore 3 con quelli dei prospetti statistici comunicati dai Paesi dell'Unione. Anche in questo caso il Grafico n.2 evidenzia come nel periodo 2006 -2008 le informazioni trasmesse dall'Italia attraverso i prospetti statistici coprano percentuali sempre maggiori dell'indicatore 3, tanto che nell'ultima trasmissione i due terzi degli appalti sottostanti detto indicatore trovano riscontro a quanto comunicato attraverso i prospetti.



Nonostante l'evidente miglioramento nella comunicazione degli appalti alla Commissione Europea, esistono ulteriori spazi per rendere sempre più completo il contenuto dei prospetti statistici. La qualità dei prospetti risente, infatti, sia di quanto comunicato dagli Osservatori regionali

all'Osservatorio centrale, sia di alcune previsioni normative contenute nel D.lgs. 163/06 che mal si coordinano con gli obblighi di trasmissione alla Commissione Europea. A questo proposito si sottolinea come l'art.7, comma 8, D.Lgs 163/06 stabilisce che la trasmissione delle aggiudicazioni all'Osservatorio va fatta per quei contratti di importo superiore a 150.000 euro. In questo caso la soglia di 150.000 euro non distingue tra contratti di lavori, servizi e forniture. Tuttavia, proprio per i contratti di servizi e forniture, la soglia stabilita all'art. 7 è superiore alla soglia comunitaria stabilita per i contratti aggiudicati dagli organismi centrali. La previsione normativa così predisposta porta come immediata conseguenza a sottodimensionare il valore delle aggiudicazioni da trasmettere all'Unione Europea attraverso i prospetti statistici. Peraltro, stabilire una soglia unica per lavori, servizi e forniture ai fini dell'invio dei dati all'Osservatorio (appunto 150.000 euro), crea un forte discrimine tra le diverse tipologie di contratti. Mentre per i lavori le comunicazioni all'Osservatorio oltre che per gli appalti sopra soglia comunitaria sono fatti anche in larga parte per quelli sottosoglia, per servizi e forniture si assiste al paradosso che vede, per taluni casi (relativi come detto ai contratti aggiudicati dalle amministrazioni centrali) un'assenza di monitoraggio per appalti al di sopra della soglia comunitaria.

Le previsioni normative ed i prospetti statistici

Il rapido avvio di un sistema che consenta di rilevare alcune informazioni, anche in via semplificata, relative ad appalti di importo inferiore a 150.000 euro diventa un *must* ed una sfida a cui il Paese non può sottrarsi tanto più se il processo di acquisizione dei dati impiantato in Italia è stato riconosciuto come *benchmark* di riferimento anche per altri Paesi dell'Unione.

APPENDICE A

ELABORAZIONI DELL'OSSERVATORIO

A1. La domanda di contratti pubblici

Tabella 1 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei settori ordinari per tipo di contratto - Anno 2009					
Tipo di contratto	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Lavori	18.386	45,5	24.336.677.854	41,6	1.323.653
Forniture	12.299	30,4	14.485.587.551	24,8	1.177.786
Servizi	9.525	23,6	19.572.594.305	33,5	2.054.866
n.c.	223	0,6	78.825.783	0,1	353.479
Totale	**40.433**	**100,0**	**58.473.685.492**	**100,0**	**1.446.187**

Tabella 2 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti nei settori speciali per tipo di contratto - Anno 2009					
Tipo di contratto	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Lavori	3.770	36,8	7.131.717.007	34,1	1.891.702
Forniture	2.803	27,3	6.945.460.813	33,2	2.477.867
Servizi	3.615	35,3	6.787.059.037	32,5	1.877.471
n.c.	67	0,7	25.904.902	0,1	386.640
Totale	**10.255**	**100,0**	**20.890.141.759**	**100,0**	**2.037.069**

Tabella 3 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per classe di importo - Anno 2009					
Classe di importo	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo(%)**	**Importo medio**
> 150.000 € <= 500.000 €	13.011	70,8	3.612.837.143	14,8	277.676
> 500.000 € <= 1.000.000 €	2.586	14,1	1.879.140.455	7,7	726.659
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	2.287	12,4	4.848.814.921	19,9	2.120.164
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	378	2,1	3.125.761.450	12,8	8.269.210
> 15.000.000 €	124	0,7	10.870.123.885	44,7	87.662.289
Totale	**18.386**	**100,0**	**24.336.677.854**	**100,0**	**1.323.653**

Tabella 4 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per classe di importo - Anno 2009					
Classe di importo	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
> 150.000 € <= 500.000 €	2.307	61,2	664.813.371	9,3	288.172
> 500.000 € <= 1.000.000 €	508	13,5	380.556.755	5,3	749.127
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	729	19,3	1.798.701.123	25,2	2.467.354
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	163	4,3	1.291.508.988	18,1	7.923.368
> 15.000.000 €	63	1,7	2.996.136.771	42	47.557.727
Totale	**3.770**	**100,0**	**7.131.717.007**	**100,0**	**1.891.702**

Tabella 5 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta del contraente	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	9.101	49,5	14.279.436.380	58,7	1.568.996
Procedura ristretta	1.440	7,8	7.281.115.996	29,9	5.056.331
Procedura negoziata	1.365	7,4	371.765.683	1,5	272.356
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	6.134	33,4	2.260.539.461	9,3	368.526
Accordo quadro	26	0,1	34.870.130	0,1	1.341.159
Altre procedure	87	0,5	28.390.936	0,1	326.333
n.c.	233	1,3	80.559.268	0,3	345.748
Totale	**18.386**	**100,0**	**24.336.677.854**	**100,0**	**1.323.653**

Tabella 6 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta del contraente	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	437	11,6	1.185.685.582	16,6	2.713.239
Procedura ristretta	347	9,2	1.040.983.275	14,6	2.999.952
Procedura negoziata	417	11,1	1.293.535.814	18,1	3.102.004
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.705	45,2	2.828.953.570	39,7	1.659.210
Accordo quadro	20	0,5	11.769.000	0,2	588.450
Altre procedure	831	22	742.647.099	10,4	893.679
n.c.	13	0,3	28.142.666	0,4	2.164.820
Totale	**3.770**	**100,0**	**7.131.717.007**	**100,0**	**1.891.702**

Tabella 7 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per categoria prevalente del bando - Anno 2009

Categoria prevalente	Numero	Num. (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	5.769	31,4	6.474.334.042	26,6	1.122.263
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	1.128	6,1	939.144.204	3,9	832.575
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	5.435	29,6	9.893.652.118	40,7	1.820.359
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	44	0,2	216.592.189	0,9	4.922.550
OG5 - Dighe	2	0	9.236.000	0	4.618.000
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	1.030	5,6	1.242.888.731	5,1	1.206.688
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	192	1	462.601.516	1,9	2.409.383
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	694	3,8	430.108.889	1,8	619.753
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	142	0,8	320.786.475	1,3	2.259.060
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	265	1,4	131.488.409	0,5	496.183
OG11 - Impianti tecnologici	637	3,5	695.060.551	2,9	1.091.147
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	129	0,7	172.694.953	0,7	1.338.721
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	106	0,6	48.859.639	0,2	460.940
OS1 - Lavori in terra	42	0,2	25.279.137	0,1	601.884
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	59	0,3	27.319.692	0,1	463.046
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	30	0,2	12.479.154	0,1	415.972
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	63	0,3	53.342.721	0,2	846.710
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	4	0	1.158.931	0	289.733
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	285	1,6	112.424.079	0,5	394.470
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	61	0,3	22.134.238	0,1	362.856
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	21	0,1	9.576.523	0	456.025
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	14	0,1	5.083.919	0	363.137
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	157	0,9	125.805.252	0,5	801.307
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	25	0,1	9.590.832	0	383.633
OS12 - Barriere e protezioni stradali	173	0,9	104.392.909	0,4	603.427
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	16	0,1	21.690.158	0,1	1.355.635
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	16	0,1	62.446.336	0,3	3.902.896
OS15 - Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	3	0	936.790	0	312.263
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	8	0	2.251.884	0	281.486
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	1	0	207.812	0	207.812
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	79	0,4	108.084.371	0,4	1.368.157
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	49	0,3	146.408.937	0,6	2.987.937
OS20 - Rilevamenti topografici	2	0	735.000	0	367.500
OS21 - Opere strutturali speciali	410	2,2	344.462.877	1,4	840.153
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	106	0,6	165.560.234	0,7	1.561.889
OS23 - Demolizione di opere	31	0,2	13.905.486	0,1	448.564
OS24 - Verde e arredo urbano	273	1,5	121.621.469	0,5	445.500
OS25 - Scavi archeologici	30	0,2	13.131.904	0,1	437.730
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	20	0,1	15.711.003	0,1	785.550
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	166	0,9	73.822.811	0,3	444.716
OS29 - Armamento ferroviario	9	0	22.500.703	0,1	2.500.078
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	238	1,3	114.958.640	0,5	483.019
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	13	0,1	127.317.841	0,5	9.793.680
OS32 - Strutture in legno	42	0,2	35.401.619	0,1	842.896
OS33 - Coperture speciali	18	0,1	5.867.276	0	325.960
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	20	0,1	35.030.204	0,1	1.751.510

n.c.	329	1,8	1.358.589.394	5,6	4.129.451
Totale	**18.386**	**100,0**	**24.336.677.854**	**100,0**	**1.323.653**

Tabella 8 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per localizzazione - Anno 2009

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	1.162	6,3	1.292.610.984	5,3	1.112.402
Valle d'Aosta	189	1,02	251.969.665	1,03	1.333.173
Lombardia	2.160	11,7	2.263.888.306	9,3	1.048.096
Trento	19	0,1	34.278.860	0,1	1.804.151
Bolzano	546	2,9	403.343.271	1,7	738.724
Veneto	1.494	8,1	1.162.529.519	4,8	778.132
Friuli	711	3,9	479.879.895	1,9	674.937
Liguria	384	2,1	248.580.357	1,02	647.345
Emilia	964	5,2	798.055.715	3,3	827.859
Toscana	1.011	5,5	739.457.020	3,03	731.411
Umbria	224	1,2	177.643.649	0,7	793.052
Marche	331	1,8	191.874.879	0,8	579.682
Lazio	1.730	9,4	4.959.784.224	20,4	2.866.927
Abruzzo	312	1,7	188.851.965	0,8	605.295
Molise	152	0,8	100.685.128	0,4	662.402
Campania	1.319	7,2	1.717.707.873	7,1	1.302.280
Puglia	731	4,0	716.778.834	2,9	980.546
Basilicata	242	1,3	181.404.730	0,7	749.606
Calabria	785	4,3	471.367.913	1,9	600.469
Sicilia	782	4,3	751.914.366	3,1	961.527
Sardegna	604	3,3	421.829.915	1,7	698.394
Ambito nazionale	2.481	13,5	6.730.512.490	27,7	2.712.822
n.c.	53	0,3	51.728.295	0,2	976.006
Totale	**18.386**	**100,0**	**24.336.677.854**	**100,0**	**1.323.653**

Tabella 9 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per localizzazione - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Piemonte	207	5,5	183.846.490	2,6	888.147
Valle d'Aosta	10	0,3	16.213.489	0,2	1.621.349
Lombardia	304	8,1	310.135.418	4,3	1.020.182
Trento	2	0,1	1.443.590	0,02	721.795
Bolzano	26	0,7	14.018.323	0,2	539.166
Veneto	277	7,3	288.904.415	4,1	1.042.976
Friuli	90	2,4	38.306.613	0,5	425.629
Liguria	73	1,9	31.330.080	0,4	429.179
Emilia	164	4,4	166.511.865	2,3	1.015.316
Toscana	123	3,3	70.007.105	1,0	569.163
Umbria	44	1,2	14.251.609	0,2	323.900
Marche	122	3,2	59.121.787	0,8	484.605
Lazio	175	4,6	244.771.725	3,4	1.398.696
Abruzzo	59	1,6	25.834.191	0,4	437.868
Molise	12	0,3	4.845.597	0,1	403.800
Campania	117	3,1	141.158.415	2,0	1.206.482
Puglia	72	1,9	68.623.994	1,0	953.111
Basilicata	12	0,3	3.520.088	0,04	293.341
Calabria	29	0,8	10.395.774	0,1	358.475
Sicilia	40	1,1	16.305.419	0,2	407.635
Sardegna	92	2,4	175.971.556	2,5	1.912.734
Ambito nazionale	1717	45,5	5.245.710.792	73,6	3.055.161
n.c.	3	0,1	488.673	0,006	162.891
Totale	**3.770**	**100,0**	**7.131.717.007**	**100,0**	**1.891.702**

Tabella 10 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per tipologia di amministrazione aggiudicatrice - Anno 2009					
Tipologia di stazione appaltante	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	1.051	4,7	1.549.887.842	4,9	1.474.679
Regioni e comunità montane	696	3,1	869.256.248	2,7	1.248.931
Province	2.204	9,9	2.004.285.623	6,37	909.385
Comuni	10.247	46,2	6.839.023.364	21,7	667.417
Unione di comuni	18	0,08	6.554.345	0,02	364.130
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	743	3,3	1.160.885.404	3,6	1.562.430
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	562	2,5	690.506.660	2,19	1.228.660
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	2.400	10,8	5.140.609.343	16,3	2.141.921
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	2.599	11,7	10.416.166.165	33,1	4.007.759
Altri soggetti aggiudicatori	1.468	6,6	2.565.467.939	8,1	1.747.594

n.c.	168	0,7	225.751.926	0,7	1.343.761
Totale	**22.156**	**100,0**	**31.468.394.861**	**100,0**	**1.420.310**

Tabella 11 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per classe di importo - Anno 2009

Classe d'importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
> 150.000 € <= 500.000 €	7.770	63,2	2.035.931.414	14,1	262.025
> 500.000 € < =1.000.000 €	2.057	16,7	1.449.282.904	10,0	704.561
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	2.006	16,3	4.222.451.078	29,1	2.104.911
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	348	2,8	2.839.304.743	19,6	8.158.922
> 15.000.000 €	118	1,0	3.938.617.412	27,2	33.378.114
Totale	**12.299**	**100,0**	**14.485.587.551**	**100,0**	**1.177.786**

Tabella 12 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per classe di importo - Anno 2009

Classe d'importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
> 150.000 € <= 500.000 €	1.761	62,8	486.908.397	7,0	276.495
> 500.000 € < =1.000.000 €	398	14,2	301.605.608	4,3	757.803
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	477	17,0	1.029.193.951	14,8	2.157.639
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	106	3,8	942.552.690	13,6	8.892.007
> 15.000.000 €	61	2,2	4.185.200.167	60,3	68.609.839
Totale	**2.803**	**100,0**	**6.945.460.813**	**100,0**	**2.477.867**

Tabella 13 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per classe di importo - Anno 2009

Classe d'importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
> 150.000 € <= 500.000 €	5.445	57,2	1.370.470.249	7,0	251.693
> 500.000 € < =1.000.000 €	1.490	15,6	1.081.594.442	5,5	725.902
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.925	20,2	4.279.486.325	21,9	2.223.110
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	442	4,6	3.834.578.657	19,6	8.675.517
> 15.000.000 €	223	2,3	9.006.464.631	46,0	40.387.734
Totale	**9.525**	**100,0**	**19.572.594.305**	**100,0**	**2.054.866**

Tabella 14 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per classe di importo - Anno 2009

Classe d'importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
> 150.000 € <= 500.000 €	2.208	61,1	629.146.152	9,3	284.939
> 500.000 € < =1.000.000 €	576	15,9	425.307.052	6,3	738.380
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	606	16,8	1.399.578.244	20,6	2.309.535
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	160	4,4	1.304.784.264	19,2	8.154.902
> 15.000.000 €	65	1,8	3.028.243.325	44,6	46.588.359
Totale	**3.615**	**100,0**	**6.787.059.037**	**100,0**	**1.877.471**

Tabella 15 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	7.144	58,1	10.179.282.395	70,3	1.424.872
Procedura ristretta	1.200	9,8	1.367.402.782	9,4	1.139.502
Procedura negoziata	1.161	9,4	475.728.032	3,3	409.757
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.725	22,2	2.357.729.857	16,3	865.222
Accordo quadro	28	0,2	76.837.700	0,5	2.744.204
Altre procedure	37	0,3	27.067.735	0,2	731.560
n.c.	4	0,03	1.539.050	0,01	384.763
Totale	**12.299**	**100,0**	**14.485.587.551**	**100,0**	**1.177.786**

Tabella 16 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	230	8,2	776.217.317	11,1	3.374.858
Procedura ristretta	162	5,8	294.782.187	4,2	1.819.643
Procedura negoziata	335	12	1.085.270.623	15,6	3.239.614
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.585	56,5	4.161.303.873	59,9	2.625.428
Accordo quadro	52	1,9	246.524.075	3,5	4.740.848
Altre procedure	426	15,2	350.754.396	5,0	823.367
n.c.	13	0,5	30.608.342	0,4	2.354.488
Totale	**2.803**	**100,0**	**6.945.460.813**	**100,0**	**2.477.867**

Tabella 17 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	5.548	58,3	14.203.224.839	72,6	2.560.062
Procedura ristretta	893	9,4	2.665.704.114	13,6	2.985.111
Procedura negoziata	1.103	11,6	685.066.879	3,5	621.094
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.787	18,8	1.862.854.494	9,5	1.042.448
Accordo quadro	49	0,5	91.668.815	0,5	1.870.792
Altre procedure	140	1,5	53.626.996	0,3	383.050
n.c.	5	0,1	10.448.167	0,1	2.089.633
Totale	**9.525**	**100,0**	**19.572.594.305**	**100,0**	**2.054.847**

Tabella 18 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Procedura aperta	325	9,0	758.071.778	11,2	2.332.529
Procedura ristretta	375	10,4	922.833.612	13,6	2.460.890
Procedura negoziata	455	12,6	1.584.830.971	23,4	3.483.145
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.825	50,5	2.897.222.453	42,7	1.587.519
Accordo quadro	48	1,3	338.277.602	5,0	7.047.450
Altre procedure	567	15,7	248.857.829	3,7	438.903

n.c.	20	0,6	36.964.792	0,5	1.848.240
Totale	**3.615**	**100,0**	**6.787.059.037**	**100,0**	**1.877.471**

Tabella 19 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari e speciali per categoria CPV - Anno 2009

Categoria CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Acqua captata e depurata	56	0,4	38.496.618	0,2	687.440
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	8.806	58,3	8.646.312.111	40,3	981.866
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	280	1,9	250.687.320	1,2	895.312
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	146	1,0	241.983.690	1,1	1.657.423
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	1.172	7,8	5.051.415.374	23,6	4.310.081
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	294	1,9	554.558.155	2,6	1.886.252
Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	101	0,7	67.575.693	0,3	669.066
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	213	1,4	224.789.258	1,0	1.055.349
Macchinari agricoli	10	0,1	2.389.550	0,01	238.955
Macchinari industriali	407	2,7	615.207.335	2,9	1.511.566
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	474	3,1	484.081.550	2,3	1.021.269
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	42	0,3	23.752.265	0,1	565.530
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	561	3,7	913.870.389	4,3	1.629.002
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	416	2,8	270.746.259	1,3	650.832
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	215	1,4	236.149.558	1,1	1.098.370
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	36	0,2	41.848.422	0,2	1.162.456
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	92	0,6	139.202.233	0,6	1.513.068
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	402	2,7	1.414.789.097	6,6	3.519.376
Sostanze chimiche	248	1,6	311.657.481	1,5	1.256.683
Stampati e prodotti affini	124	0,8	98.895.580	0,5	797.545
Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	273	1,8	215.562.268	1,0	789.605
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	151	1	84.701.928	0,4	560.940
n.c.	583	3,9	1.502.376.231	7,0	2.576.975
Totale	**15.102**	**100,0**	**21.431.048.364**	**100,0**	**1.419.087**

Tabella 20 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per categoria CPV - Anno 2009					
Categoria CPV	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Altri servizi di comunità, sociali e personali	579	4,4	976.956.811	3,7	1.687.317
Pacchetti software e sistemi di informazione	153	1,2	108.817.778	0,4	711.227
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	1.096	8,3	3.928.371.620	14,9	3.584.281
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	922	7,0	1.799.549.711	6,8	1.951.789
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	278	2,1	204.097.551	0,8	734.164
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	99	0,8	749.409.030	2,8	7.569.788
Servizi di installazione (escluso software)	65	0,5	170.455.643	0,6	2.622.395
Servizi di istruzione e formazione	287	2,2	284.528.609	1,1	991.389
Servizi di poste e telecomunicazioni	177	1,3	343.761.636	1,3	1.942.156
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	114	0,9	260.308.836	1,0	2.283.411
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	157	1,2	131.828.319	0,5	839.671
Servizi di riparazione e manutenzione	1.542	11,7	2.866.739.888	10,9	1.859.105
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	206	1,6	269.905.788	1,0	1.310.222
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	599	4,6	2.199.090.930	8,3	3.671.270
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	2.304	17,5	4.808.823.329	18,2	2.087.163
Servizi immobiliari	29	0,2	91.740.149	0,3	3.163.453
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	1.135	8,6	2.055.155.865	7,8	1.810.710
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	1.008	7,7	1.458.137.291	5,5	1.446.565
Servizi pubblici	153	1,2	298.088.110	1,1	1.948.288
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	232	1,8	266.721.632	1,0	1.149.662
Servizi sanitari e di assistenza sociale	1.577	12,0	2.447.782.758	9,3	1.552.177
n.c.	428	3,3	639.382.056	2,4	1.493.883
Totale	**13.140**	**100,0**	**26.359.653.342**	**100,0**	**2.006.062**

Tabella 21 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per localizzazione - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	1.212	9,9	973.179.076	6,7	802.953
Valle d'Aosta	40	0,3	34.062.758	0,2	851.569
Lombardia	1.798	14,6	2.054.241.856	14,2	1.142.515
Trento	3	0,02	710.727	0,004	236.909
Bolzano	153	1,2	64.674.776	0,4	422.711
Veneto	802	6,5	822.273.280	5,7	1.025.278
Friuli Venezia Giulia	260	2,1	258.160.905	1,8	992.927
Liguria	834	6,8	832.151.134	5,7	997.783
Emilia Romagna	889	7,2	796.741.367	5,5	896.222
Toscana	853	6,9	836.603.571	5,8	980.778
Umbria	171	1,4	166.110.711	1,1	971.408
Marche	141	1,1	94.472.020	0,7	670.014
Lazio	690	5,6	718.174.095	5,0	1.040.832
Abruzzo	257	2,1	128.759.116	0,9	501.008
Molise	11	0,1	76.902.250	0,5	6.991.114
Campania	521	4,2	848.717.562	5,9	1.629.016
Puglia	560	4,6	460.123.585	3,2	821.649
Basilicata	72	0,6	75.866.393	0,5	1.053.700
Calabria	158	1,3	151.973.538	1,0	961.858
Sicilia	1.018	8,3	1.219.801.746	8,4	1.198.234
Sardegna	337	2,7	249.730.339	1,7	741.040
Ambito nazionale	1.519	12,4	3.622.156.747	25	2.384.567
Totale	**12.299**	**100,0**	**14.485.587.551**	**100,0**	**1.177.786**

Tabella 22 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per localizzazione - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	134	4,8	145.182.563	2,1	1.083.452
Valle d'Aosta	21	0,7	37.375.551	0,5	1.779.788
Lombardia	241	8,6	237.054.848	3,4	983.630
Bolzano	20	0,7	9.006.835	0,1	450.342
Veneto	130	4,6	105.655.652	1,5	812.736
Friuli Venezia Giulia	21	0,7	18.757.944	0,3	893.235
Liguria	42	1,5	48.465.798	0,7	1.153.948
Emilia Romagna	161	5,7	185.539.440	2,7	1.152.419
Toscana	75	2,7	108.627.083	1,6	1.448.361
Umbria	11	0,4	6.925.000	0,1	629.545
Marche	23	0,8	13.266.548	0,2	576.806
Lazio	54	1,9	79.055.300	1,1	1.463.987
Abruzzo	54	1,9	51.104.791	0,7	946.385
Campania	77	2,7	96.241.349	1,4	1.249.888
Puglia	63	2,2	77.425.488	1,1	1.228.976
Basilicata	2	0,1	1.157.160	0,01	578.580
Calabria	46	1,6	46.718.599	0,7	1.015.622
Sicilia	32	1,1	10.989.751	0,2	343.430
Sardegna	40	1,4	111.877.080	1,6	2.796.927
Ambito nazionale	1.556	55,5	5.555.034.034	80,0	3.570.073
Totale	**2.803**	**100,0**	**6.945.460.813**	**100,0**	**2.477.867**

Tabella 23 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per localizzazione - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	715	7,5	1.592.721.574	8,1	2.227.583
Valle d'Aosta	95	1,0	135.839.170	0,7	1.429.886
Lombardia	1.461	15,3	2.648.069.227	13,5	1.812.505
Trento	1	0,0	721.635	0,0	721.635
Bolzano	128	1,3	80.401.251	0,4	628.135
Veneto	694	7,3	1.232.236.044	6,3	1.775.556
Friuli Venezia Giulia	243	2,6	362.970.019	1,9	1.493.704
Liguria	254	2,7	377.540.768	1,9	1.486.381
Emilia Romagna	686	7,2	948.491.044	4,8	1.382.640
Toscana	552	5,8	805.085.833	4,1	1.458.489
Umbria	95	1,0	250.169.123	1,3	2.633.359
Marche	200	2,1	250.112.421	1,3	1.250.562
Lazio	744	7,8	2.016.263.697	10,3	2.710.032
Abruzzo	82	0,9	95.914.089	0,5	1.169.684
Molise	30	0,3	50.577.247	0,3	1.685.908
Campania	501	5,3	1.270.134.468	6,5	2.535.199
Puglia	360	3,8	636.854.405	3,3	1.769.040
Basilicata	96	1,0	160.720.521	0,8	1.674.172
Calabria	169	1,8	267.090.717	1,4	1.580.418
Sicilia	322	3,4	536.080.380	2,7	1.664.846
Sardegna	275	2,9	307.930.161	1,6	1.119.746
Ambito nazionale	1.821	19,1	5.546.220.511	28,3	3.045.700
n.c.	1	0,0	450.000	0,0	450.000
Totale	**9.525**	**100,0**	**19.572.594.305**	**100,0**	**2.054.866**

Tabella 24 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per localizzazione - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	118	3,3	105.857.748	1,6	897.100
Valle d'Aosta	10	0,3	6.220.217	0,1	622.022
Lombardia	203	5,6	155.678.891	2,3	766.891
Bolzano	8	0,2	2.877.257	0	359.657
Veneto	146	4	194.034.675	2,9	1.329.005
Friuli Venezia Giulia	27	0,7	14.069.852	0,2	521.106
Liguria	8	0,2	4.130.962	0,1	516.370
Emilia Romagna	153	4,2	93.562.470	1,4	611.519
Toscana	54	1,5	32.295.685	0,5	598.068
Umbria	13	0,4	4.126.922	0,1	317.456
Marche	22	0,6	22.720.502	0,3	1.032.750
Lazio	70	1,9	171.871.438	2,5	2.455.306
Abruzzo	18	0,5	22.551.469	0,3	1.252.859
Molise	1	0	2.110.000	0	2.110.000
Campania	53	1,5	101.758.209	1,5	1.919.966
Puglia	43	1,2	48.226.979	0,7	1.121.558
Basilicata	3	0,1	3.184.040	0	1.061.347
Calabria	5	0,1	1.530.311	0	306.062
Sicilia	37	1	25.099.264	0,4	678.358
Sardegna	43	1,2	21.433.933	0,3	498.464
Ambito nazionale	2.580	71,4	5.753.718.215	84,8	2.230.123

Totale	**3.615**	**100**	**6.787.059.037**	**100**	**1.877.471**

Tabella 25 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari e speciali per tipologia di amministrazione aggiudicatrice - Anno 2009

Tipologia di stazione appaltante	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	726	4,8	1.097.595.799	5,1	1.511.840
Regioni e comunità montane	341	2,2	410.285.810	1,9	1.203.184
Province	122	0,8	62.666.001	0,2	513.656
Comuni	488	3,2	338.923.135	1,5	694.515
Unione di comuni	3	0,02	560.782	0,00	186.927
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	7.350	48,6	6.075.188.964	28,3	826.556
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	11	0,07	4.806.600	0,02	436.964
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	2.553	16,9	4.239.827.782	19,7	1.660.724
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	1.989	13,1	6.091.334.613	28,4	3.062.511
Altri soggetti aggiudicatori	1.399	9,2	2.977.866.970	13,9	2.128.568
n.c	120	0,7	131.991.908	0,6	1.099.933
Totale	**15.102**	**100,0**	**21.431.048.364**	**100,00**	**1.419.087**

Tabella 26 – Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di amministrazione aggiudicatrice - Anno 2009

Tipologia di stazione appaltante	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	703	5,3	1.373.472.377	5,2	1.953.730
Regioni e comunità montane	463	3,5	951.760.939	3,6	2.055.639
Province	364	2,7	583.943.234	2,2	1.604.240
Comuni	3.921	29,8	4.577.533.646	17,3	1.167.440
Unione di comuni	42	0,3	75.649.144	0,2	1.801.170
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	1.369	10,4	4.125.952.970	15,6	3.013.844
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	48	0,3	49.919.352	0,1	1.039.986
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	1.787	13,6	5.382.429.716	20,4	3.011.992
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	3.105	23,6	6.943.375.343	26,3	2.236.192
Altri soggetti aggiudicatori	1.159	8,8	2.067.722.014	7,8	1.784.057
n.c	179	1,3	227.894.607	0,8	1.273.154
Totale	**13.140**	**100,0**	**26.359.653.342**	**100,0**	**2.006.062**

A2. L'offerta potenziale di lavori pubblici

Tabella 1 - Distribuzione delle imprese qualificate e delle iscrizioni per forma giuridica - Anno 2009					
Forma giuridica	**N. imprese**	**N. imprese (%)**	**N. iscrizioni**	**N. iscrizioni (%)**	**Numero medio iscrizioni**
Società di capitali di cui:	23.253	63,4	70.040	68,5	3,01
Società per azioni	*2.106*	*5,7*	*10.308*	*10,0*	4,89
Società a responsabilità limitata	*21.147*	*57,7*	*59.732*	*58,4*	2,82
Società di persone di cui:	5.872	16,0	12.553	12,2	2,14
Società in accomandita semplice	*2.030*	*5,5*	*4.744*	*4,6*	2,34
Società in nome collettivo	*3.842*	*10,4*	*7.809*	*7,6*	2,03
Società cooperative e consorzi	1.407	3,8	6.905	6,7	4,91
Imprese individuali	5.997	16,3	12.261	12,0	2,04
Altre forme giuridiche	95	0,2	380	0,3	4,0
Totale	**36.624**	**100,0**	**102.139**	**100,0**	**2,79**

Tabella 2 - Distribuzione delle imprese qualificate e delle iscrizioni per localizzazione dell'impresa - Anno 2009					
Regione	**N. imprese**	**N. iscrizioni**	**N. imprese (%)**	**N. iscrizioni (%)**	**N. medio di iscrizioni (categorie di lavori) per impresa**
Piemonte	2.139	6.308	5,8	6,2	2,9
Valle d'Aosta	218	711	0,6	0,7	3,3
Lombardia	4.896	12.037	13,4	11,8	2,5
Trento	726	1.653	2	1,6	2,3
Bolzano	218	593	0,6	0,6	2,7
Veneto	3.363	8.092	9,2	7,9	2,4
Friuli Venezia Giulia	864	2.473	2,4	2,4	2,9
Liguria	741	2.170	2	2,1	2,9
Emilia Romagna	1.968	5.659	5,4	5,5	2,9
Toscana	1.626	4.295	4,4	4,2	2,6
Umbria	746	1.742	2	1,7	2,3
Marche	928	2.394	2,5	2,3	2,6
Lazio	3.889	11.841	10,6	11,6	3
Abruzzo	1.063	2.946	2,9	2,9	2,8
Molise	293	989	0,8	1	3,4
Campania	4.860	14.744	13,3	14,4	3
Puglia	2.235	5.381	6,1	5,3	2,4
Basilicata	752	2.406	2,1	2,4	3,2
Calabria	1.478	4.234	4	4,1	2,9
Sicilia	2.803	9.354	7,7	9,2	3,3
Sardegna	742	1.913	2	1,9	2,6
Ambito nazionale	3	33	0	0	11
Estero	1	1	0	0	1

n.c.	72	170	0,2	0,2	2,4
Totale	**36.624**	**102.139**	**100,0**	**100,0**	**2,8**

Tabella 3 - Distribuzione delle imprese qualificate per numero di iscrizioni al casellario - Anno 2009

N. iscrizioni	N. Imprese	N. Imprese %	N. Imprese % (cumulate)
1	13.024	35,56	35,56
2	9.000	24,57	60,14
3	5.464	14,92	75,05
4	3.379	9,23	84,28
5	1.992	5,44	89,72
6	1.319	3,6	93,32
7	749	2,05	95,37
8	521	1,42	96,79
9	314	0,86	97,65
10	223	0,61	98,26
11	148	0,4	98,66
12	113	0,31	98,97
13	74	0,2	99,17
14	67	0,18	99,35
15	41	0,11	99,46
16	38	0,1	99,57
17	22	0,06	99,63
18	21	0,06	99,69
19	17	0,05	99,73
20	15	0,04	99,77
21	9	0,02	99,8
22	10	0,03	99,83
23	11	0,03	99,86
24	7	0,02	99,87
25	1	0	99,88
26	6	0,02	99,89
27	7	0,02	99,91
28	8	0,02	99,93
29	4	0,01	99,95
30	1	0	99,95
31	2	0,01	99,95
32	3	0,01	99,96
33	2	0,01	99,97
34	3	0,01	99,98
35	3	0,01	99,98
36	1	0	99,99
37	1	0	99,99
38	1	0	99,99
39	1	0	99,99

40	2	0,01	100,0
Totale	**36.624**	**100,0**	

Tabella 4 - Distribuzione delle imprese qualificate per classifica massima di iscrizione al casellario - Anno 2009

Classifica massima di iscrizione	N. imprese	N. iscrizioni	N. imprese (%)	N. iscrizioni (%)	N. medio di iscrizioni (categorie di lavori) per impresa
I	3.659	5.004	10,0	4,9	1,4
II	11.605	20.435	31,7	20,0	1,8
III	7.457	19.305	20,4	18,9	2,6
IV	6.407	20.529	17,5	20,1	3,2
V	4.017	15.957	11	15,6	4,0
VI	1.403	6.396	3,8	6,3	4,6
VII	637	3.707	1,7	3,6	5,8
VIII	1.439	10.806	3,9	10,6	7,5
Totale	**36.624**	**102.139**	**100,0**	**100,0**	**2,8**

Tabella 5 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e ripartizione geografica - Anno 2009

Categoria	Area geografica						Totale riga	% riga
	Nord-ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	n.c.		
OG1	4.017	3.176	4.310	6.636	2.235	32	**20.406**	**19,98**
OG2	581	612	1.056	1.071	438	2	**3.760**	**3,68**
OG3	2.455	2.287	2.366	4.824	1.763	27	**13.722**	**13,43**
OG4	108	90	108	112	40	5	**463**	**0,45**
OG5	34	22	12	12	10	2	**92**	**0,09**
OG6	1.917	1.639	1.783	3.238	1.137	22	**9.736**	**9,53**
OG7	105	177	139	190	108	5	**724**	**0,71**
OG8	906	780	684	1.135	303	7	**3.815**	**3,74**
OG9	201	186	142	213	81	6	**829**	**0,81**
OG10	532	646	599	1.286	565	6	**3.634**	**3,56**
OG11	1.108	904	1.669	3.023	1.181	5	**7.890**	**7,72**
OG12	349	257	232	319	146	5	**1.308**	**1,28**
OG13	383	240	255	438	135	4	**1.455**	**1,42**
OS1	774	600	408	486	232	5	**2.505**	**2,45**
OS2	91	131	195	118	50	-	**585**	**0,57**
OS3	702	610	466	387	123	3	**2.291**	**2,24**
OS4	121	86	105	102	35	-	**449**	**0,44**
OS5	140	101	158	90	27	-	**516**	**0,51**
OS6	591	628	378	472	152	3	**2.224**	**2,18**
OS7	398	296	173	150	44	1	**1.062**	**1,04**
OS8	256	233	143	136	36	3	**807**	**0,79**
OS9	95	72	78	106	23	2	**376**	**0,37**
OS10	106	74	99	147	44	3	**473**	**0,46**
OS11	31	44	45	78	20	1	**219**	**0,21**
OS12	176	192	156	259	104	3	**890**	**0,87**
OS13	80	96	73	71	20	3	**343**	**0,34**
OS14	93	59	48	46	10	4	**260**	**0,25**
OS15	7	4	8	16	6	-	**41**	**0,04**
OS16	52	33	27	31	12	-	**155**	**0,15**
OS17	27	15	20	20	6	-	**88**	**0,09**
OS18	307	371	268	370	114	3	**1.433**	**1,40**
OS19	270	168	267	210	103	1	**1.019**	**1,00**
OS20	19	23	28	24	6	-	**100**	**0,10**
OS21	591	535	735	1.295	655	9	**3.820**	**3,74**
OS22	159	160	197	298	129	5	**948**	**0,93**
OS23	239	191	123	154	31	3	**741**	**0,73**
OS24	550	373	455	709	313	3	**2.403**	**2,35**
OS25	24	24	118	135	71	-	**372**	**0,36**
OS26	98	79	52	56	37	2	**324**	**0,32**
OS27	36	24	38	46	6	1	**151**	**0,15**
OS28	956	798	764	777	271	5	**3.571**	**3,50**
OS29	51	34	50	58	11	3	**207**	**0,20**
OS30	1.324	1.162	1.139	1.216	409	8	**5.258**	**5,15**
OS31	22	29	7	6	1	-	**65**	**0,06**
OS32	34	86	22	34	5	1	**182**	**0,18**
OS33	59	61	28	56	13	1	**218**	**0,21**
OS34	51	62	45	44	6	-	**208**	**0,20**
n.c.	-	-	1	-	-	-	**1**	**0,00**
Totale colonna	**21.226**	**18.470**	**20.272**	**30.700**	**11.267**	**204**	**102.139**	**100,0**
% riga	**20,78**	**18,08**	**19,85**	**30,06**	**11,03**	**0,20**	**100,0**	

Tabella 6 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e classifica di importo - Anno 2009										
Categoria	**Classifica**									**% riga**
	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**Totale riga**	
OG1	2.456	6.243	4.133	3.458	2.213	767	389	748	**20.407**	**19,98**
OG2	588	994	1.026	634	316	102	37	63	**3.760**	**3,68**
OG3	2.578	3.757	3.452	1.993	1.062	339	147	394	**13.722**	**13,43**
OG4	45	54	100	63	47	11	15	128	**463**	**0,45**
OG5	16	13	13	13	7	4	0	26	**92**	**0,09**
OG6	2.257	2.751	2.312	1.251	640	224	99	202	**9.736**	**9,53**
OG7	123	142	164	106	77	31	16	65	**724**	**0,71**
OG8	951	1.122	1.008	433	188	48	24	41	**3.815**	**3,74**
OG9	177	210	170	101	74	24	13	60	**829**	**0,81**
OG10	1.080	1.058	791	350	201	68	19	67	**3.634**	**3,56**
OG11	1.786	2.444	1.917	901	464	144	64	170	**7.890**	**7,72**
OG12	242	321	294	189	135	46	23	58	**1.308**	**1,28**
OG13	478	483	327	110	27	15	4	11	**1.455**	**1,42**
OS1	713	760	546	252	127	38	16	53	**2.505**	**2,45**
OS2	138	250	123	53	17	3	1	0	**585**	**0,57**
OS3	876	800	434	110	42	18	6	5	**2.291**	**2,24**
OS4	100	136	90	51	33	17	3	19	**449**	**0,44**
OS5	202	152	82	45	21	6	2	6	**516**	**0,51**
OS6	538	886	496	175	77	15	7	30	**2.224**	**2,18**
OS7	325	424	185	80	28	11	2	7	**1.062**	**1,04**
OS8	226	293	153	76	43	10	1	5	**807**	**0,79**
OS9	69	85	77	51	40	15	8	31	**376**	**0,37**
OS10	126	151	121	45	24	3	0	3	**473**	**0,46**
OS11	62	62	40	25	11	6	4	9	**219**	**0,21**
OS12	231	249	199	121	55	13	5	16	**889**	**0,87**
OS13	22	48	46	58	52	35	14	68	**343**	**0,34**
OS14	18	39	53	53	37	11	3	46	**260**	**0,25**
OS15	9	17	7	4	3	0	1	1	**42**	**0,04**
OS16	27	29	28	22	11	10	3	25	**155**	**0,15**
OS17	24	16	14	10	8	3	2	11	**88**	**0,09**
OS18	205	392	309	228	153	48	18	80	**1.433**	**1,40**
OS19	226	286	218	130	62	27	6	64	**1.019**	**1,00**
OS20	22	34	25	8	4	4	2	1	**100**	**0,10**
OS21	856	1.123	979	451	188	70	41	112	**3.820**	**3,74**
OS22	192	234	205	137	74	39	15	52	**948**	**0,93**
OS23	282	230	140	55	15	5	3	11	**741**	**0,73**
OS24	903	800	451	163	54	11	11	10	**2.403**	**2,35**
OS25	117	123	79	31	15	6	1	0	**372**	**0,36**
OS26	72	85	92	32	20	11	2	10	**324**	**0,32**
OS27	15	24	30	24	16	7	5	30	**151**	**0,15**
OS28	892	1.286	800	338	146	49	11	49	**3.571**	**3,50**
OS29	24	41	28	34	23	11	2	44	**207**	**0,20**
OS30	1.236	1.853	1.303	519	196	60	18	73	**5.258**	**5,15**
OS31	6	14	16	10	7	5	2	5	**65**	**0,06**
OS32	43	61	49	14	10	4	1	0	**182**	**0,18**
OS33	54	69	51	23	10	3	0	8	**218**	**0,21**
OS34	45	51	41	33	17	9	0	12	**208**	**0,20**
Totale colonna	**21.673**	**30.695**	**23.217**	**13.063**	**7.090**	**2.406**	**1.066**	**2.929**	**102.139**	**100,0**
% colonna	**21,22**	**30,05**	**22,73**	**12,79**	**6,94**	**2,36**	**1,04**	**2,87**	**100,0**	

A.3 Le società d'ingegneria e professionali

Tabella 1 - Distribuzione territoriale delle società di ingegneria e professionali – Anno 2009		
Ripartizione	**Numero società**	**% n. società**
Nord	375	54,1
Centro	169	24,4
Sud	149	21,5
Totale	**693**	**100,0**

Tabella 2 - Distribuzione regionale delle società di ingegneria e professionali – Anno 2009		
Regione	**Numero società**	**% n. società**
Lombardia	120	17,3
Lazio	95	13,7
Veneto	81	11,7
Emilia Romagna	64	9,2
Piemonte	57	8,2
Toscana	45	6,5
Campania	40	5,8
Sicilia	36	5,2
Puglia	29	4,2
Friuli-Venezia Giulia	17	2,4
Liguria	16	2,3
Umbria	16	2,3
Sardegna	15	2,2
Trentino-Alto Adige	14	2
Marche	13	1,9
Abruzzo	12	1,7
Basilicata	7	1
Calabria	6	0,9
Valle D'Aosta	6	0,9
Molise	4	0,6
Totale	**693**	**100,0**

Tabella 3 – Distribuzione delle società d'ingegneria e professionali per natura giuridica – Anno 2009		
Natura giuridica	**Numero società**	**% n. società**
Società a responsabilità limitata	556	80,24
Società per azioni	86	12,42
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale della cooperazione	18	2,6
Consorzi con personalità giuridica	8	1,15
Altre società cooperative	6	0,87
Società in nome collettivo	5	0,72
Società in accomandita semplice	3	0,43
Società semplici, irregolari e di fatto	3	0,43
Soggetti non residenti - Società a responsabilità limitata	3	0,43
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	2	0,29
Associazioni tra artisti e professionisti	1	0,14
Soggetti non residenti - Società per azioni	1	0,14
Soggetti non residenti - Società semplici, irregolari e di fatto	1	0,14
Totale	**693**	**100,0**

Tabella 4 – Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di dipendenti – Anno 2009				
Classe	**n. società per classe di dipendenti**	**% n. società per classe**	**n. dipendenti per classe**	**% dipendenti per classe**
01-10	388	56,0	1.612	16,4
11-25	69	10,0	1.028	10,4
26-50	26	3,7	983	10,0
51-100	9	1,3	665	6,7
oltre 100	13	1,9	5.565	56,5
Non presenti	188	27,1	0	0,0
Totale	**693**	**100**	**9.853**	**100,0**

Tabella 5 – Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di collaboratori – Anno 2009				
Classe	**n. società per classe di collaboratori**	**% n. società per classe**	**n. collaboratori per classe**	**% collaboratori per classe**
01-10	272	39,2	982	44
11-25	42	6,1	686	30,8
26-50	11	1,6	350	15,7
oltre 50	3	0,4	213	9,5
Non presenti	365	52,7	0	0
Totale	**693**	**100,0**	**2.231**	**100,0**

A.4 Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Tabella 1 – Lavori - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2009					
Classe d'importo (base d'asta)	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
> 150.000 € <= 500.000 €	8.476	69,5	1.981.719.510	19,2	233.804
> 500.000 € < =1.000.000 €	1.798	14,7	1.075.698.486	10,4	598.275
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.577	12,9	2.658.896.297	25,8	1.686.047
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	252	2,1	1.734.186.261	16,8	6.881.692
> 15.000.000 €	93	0,8	2.871.123.542	27,8	30.872.296
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 2 –Lavori - Contratti aggiudicati per categoria d'opera - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Strade	3.656	30	2.338.903.224	22,7	639.744
Ferrovie	337	2,8	1.599.497.098	15,5	4.746.282
Altre infrastrutture di trasporto	337	2,8	533.377.183	5,2	1.582.722
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.525	12,5	898.484.015	8,7	589.170
Opere di urbanizzazione ed altro	647	5,3	399.844.858	3,9	617.998
Infrastrutture del settore energetico	613	5	1.280.794.987	12,4	2.089.388
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	43	0,4	41.043.053	0,4	954.490
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	43	0,4	37.270.625	0,4	866.759
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	185	1,5	220.694.932	2,1	1.192.946
Edilizia sociale e scolastica	1.477	12,1	891.027.226	8,6	603.268
Edilizia abitativa	449	3,7	356.553.658	3,5	794.106
Beni culturali	455	3,7	257.910.875	2,5	566.837
Sport, spettacolo, turismo	593	4,9	316.600.141	3,1	533.896
Edilizia sanitaria	464	3,8	440.361.852	4,3	949.056
Altra edilizia pubblica	1.285	10,5	669.701.298	6,5	521.168
Altre infrastrutture pubbliche	48	0,4	23.063.915	0,2	480.498
n.c.	39	0,3	16.495.155	0,2	422.953
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 3 – Lavori- Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2009					
Categoria prevalente	**Numero**	**Num. (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
OG1 - Edifici civili e industriali	3.326	27,3	2.493.835.351	24,2	749.800
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	618	5,1	391.303.580	3,8	633.177
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	3.329	27,3	2.004.391.667	19,4	602.100
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	46	0,4	583.122.840	5,6	12.676.583
OG5 - Dighe	3	0	9.733.719	0,1	3.244.573
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	740	6,1	521.614.622	5,1	704.885
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	126	1	207.877.478	2	1.649.821
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	422	3,5	158.144.297	1,5	374.750
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	69	0,6	71.912.060	0,7	1.042.204
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	239	2	209.773.450	2	877.713
OG11 - Impianti tecnologici	425	3,5	353.774.806	3,4	832.411
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	61	0,5	37.387.164	0,4	612.904
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	51	0,4	15.148.345	0,1	297.026
OS1 - Lavori in terra	24	0,2	12.081.882	0,1	503.412
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	26	0,2	6.025.695	0,1	231.758
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	26	0,2	6.902.404	0,1	265.477
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	49	0,4	17.820.850	0,2	363.691
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	4	0	2.186.108	0	546.527
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	140	1,1	42.690.546	0,4	304.932
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	26	0,2	11.318.718	0,1	435.335
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	17	0,1	10.162.575	0,1	597.799
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	31	0,3	49.802.335	0,5	1.606.527
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	91	0,7	38.686.841	0,4	425.130
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	24	0,2	7.392.022	0,1	308.001
OS12 - Barriere e protezioni stradali	127	1	47.060.496	0,5	370.555
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	11	0,1	10.909.669	0,1	991.788
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	3	0	726.791	0	242.264
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	3	0	5.237.627	0,1	1.745.876
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	2	0	1.379.422	0	689.711
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	46	0,4	89.809.131	0,9	1.952.372
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	42	0,3	29.017.152	0,3	690.885
OS21 - Opere strutturali speciali	248	2	117.477.409	1,1	473.699
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	61	0,5	44.556.849	0,4	730.440
OS23 - Demolizione di opere	9	0,1	2.005.476	0	222.831
OS24 - Verde e arredo urbano	126	1	49.373.816	0,5	391.856
OS25 - Scavi archeologici	23	0,2	7.845.466	0,1	341.107
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	14	0,1	14.829.961	0,1	1.059.283
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	8	0,1	13.933.746	0,1	1.741.718
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	107	0,9	50.165.393	0,5	468.835
OS29 - Armamento ferroviario	27	0,2	142.880.591	1,4	5.291.874
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	134	1,1	49.041.534	0,5	365.982
OS31 - Impianti per la mobilita' sospesa	5	0	4.769.976	0	953.995
OS32 - Strutture in legno	18	0,1	12.051.416	0,1	669.523
OS33 - Coperture speciali	13	0,1	4.035.261	0	310.405
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilita'	16	0,1	29.303.622	0,3	1.831.476
n.c.	1.240	10,2	2.332.123.935	22,6	845.930
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 4 –Lavori - Contratti aggiudicati per procedura di scelta- Anno 2009					
Procedura di scelta del contraente	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Procedura aperta	5.634	46,2	5.455.971.521	52,9	968.401
Procedura ristretta	1.109	9,1	1.552.771.027	15,0	1.400.154
Procedura negoziata	1.268	10,4	1.276.229.284	12,4	1.006.490
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.999	24,6	1.297.073.495	12,6	432.502
Accordo quadro	4	0,0	3.965.946	0,0	991.486
Altre procedure	692	5,7	475.073.192	4,6	686.522
n.c.	490	4,0	260.539.629	2,5	531.714
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 5 - Lavori - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2009					
Criterio di aggiudicazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Prezzo piu' basso	10.519	86,2	7.699.462.993	74,6	731.958
Offerta economicamente piu' vantaggiosa	1.472	12,1	2.448.745.377	23,7	1.663.550
n.c.	205	1,7	173.415.725	1,7	845.930
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 6 – Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di lavoro - Anno 2009					
Tipologia di lavoro	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Costruzione	3.883	31,8	5.410.921.502	52,4	1.393.490
Demolizione	45	0,4	27.704.396	0,3	615.653
Manutenzione	5.087	41,7	2.693.081.042	26,1	529.405
Recupero	402	3,3	322.942.718	3,1	803.340
Restauro	345	2,8	190.276.357	1,8	551.526
Ristrutturazione	1.614	13,2	882.931.212	8,6	547.045
Indicazione non univoca della tipologia	609	5,0	618.546.759	6,0	1.015.676
n.c.	211	1,7	175.220.109	1,7	830.427
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 7 – Lavori - Contratti aggiudicati per localizzazione geografica - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	808	6,6	609.797.946	5,9	754.700
Valle d'Aosta	156	1,3	221.539.634	2,1	1.420.126
Lombardia	1.426	11,7	1.425.371.285	13,8	999.559
Trento	345	2,8	174.959.602	1,7	507.129
Bolzano	28	0,2	40.161.364	0,4	1.434.334
Veneto	1.719	14,1	1.123.800.794	10,9	653.753
Friuli Venezia Giulia	81	0,7	61.329.209	0,6	757.151
Liguria	452	3,7	788.982.721	7,6	1.745.537
Emilia Romagna	794	6,5	863.461.772	8,4	1.087.483
Toscana	873	7,2	655.876.275	6,4	751.290
Umbria	280	2,3	195.742.955	1,9	699.082
Marche	496	4,1	264.976.185	2,6	534.226
Lazio	1.115	9,1	752.679.231	7,3	675.049
Abruzzo	369	3	194.365.907	1,9	526.737
Molise	125	1	66.727.674	0,6	533.821
Campania	739	6,1	574.420.518	5,6	777.294
Puglia	589	4,8	596.101.065	5,8	1.012.056
Basilicata	127	1,0	99.194.659	1,0	781.060
Calabria	384	3,1	254.342.406	2,5	662.350
Sicilia	626	5,1	629.695.885	6,1	1.005.904
Sardegna	529	4,3	268.968.706	2,6	508.447
Ambito nazionale	135	1,1	459.128.303	4,4	3.400.950
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 8 – Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009					
Tipologia di stazione appaltante	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	649	5,3	410.065.872	4,0	631.843
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	1.492	12,2	1.351.788.197	13,1	906.024
Comuni	5.136	42,1	2.464.478.493	23,9	479.844
Province	1.341	11,0	727.633.636	7,0	542.605
Regioni e comunità montane	414	3,4	213.599.279	2,1	515.940
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	339	2,8	249.572.412	2,4	736.202
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	438	3,6	426.171.410	4,1	972.994
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	1.519	12,5	3.198.086.679	31,0	2.105.390
Altri soggetti aggiudicatori	775	6,4	1.086.710.618	10,5	1.402.207
n.c.	93	0,8	193.517.499	1,9	2.080.833
Totale	**12.196**	**100,0**	**10.321.624.095**	**100,0**	**846.312**

Tabella 9 - Lavori - Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2009			
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 €	19,4	15,2	19,1
> 500.000 € < =1.000.000 €	21,7	16,4	21,0
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	26,9	16,6	24,4
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	25,4	16,9	22,5
> 15.000.000 €	21,6	22,4	21,9
Tutte le classi di importo	**20,6**	**16,0**	**20,1**

Tabella 10 - Lavori - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2009			
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	23,6	16,8	22,6
Procedura negoziata	15,8	12,8	15,4
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	17,0	15,9	16,9
Procedura ristretta	21,7	17,1	21,2
Accordo quadro	22,2	7,6	20,2
Altre procedure	19,3	12,4	19,0
n.c.	17,8	11,2	16,3
Tutte le procedure	**20,6**	**16,0**	**20,1**

Tabella 11 - Lavori - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2009			
Area geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo**
Nord-Ovest	20,6	17,7	20,3
Nord-Est	17,9	15,8	17,7
Centro	21,2	15,4	20,4
Sud	25,9	17,9	25,0
Isole	15,3	11,2	14,7
n.c.	16,8	25,7	17,8
Tutte le aree geografiche	**20,6**	**16,0**	**20,1**

Tabella 12 - Lavori - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009			
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**
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	19,2	13,4	18,1
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	23,5	18,2	22,8
Comuni	19,6	14,5	18,9
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	19,6	20,4	19,7
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	21,7	15,1	20,9
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	22,4	21,1	22,3
Province	23,5	17,7	23,0
Regioni e comunità montane	17,0	14,5	16,5
Altri soggetti aggiudicatori	21,1	14,7	20,4
n.c.	26,6	17,6	25,1
Totale	**20,6**	**16,0**	**20,1**

Tabella 13 – Forniture - Contratti aggiudicati per classi d'importo - Anno 2009					
Classe d'importo	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
> 150.000 € <= 500.000 €	3.761	61,9	969.923.266	11,8	257.890
> 500.000 € < =1.000.000 €	970	16,0	646.937.220	7,9	666.946
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.006	16,6	1.782.931.140	21,7	1.772.297
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	237	3,9	1.542.900.428	18,8	6.510.128
> 15.000.000 €	98	1,6	3.283.069.176	39,9	33.500.706
Totale	**6.072**	**100,0**	**8.225.761.230**	**100,0**	**1.354.704**

Tabella 14 – Servizi - Contratti aggiudicati per classi d'importo - Anno 2009					
Classe d'importo	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
> 150.000 € <= 500.000 €	3.323	57,6	802.058.732	8,1	241.366
> 500.000 € < =1.000.000 €	938	16,3	710.548.315	7,1	757.514
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.131	19,6	2.219.150.898	22,3	1.962.114
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	255	4,4	1.916.816.751	19,2	7.516.928
> 15.000.000 €	124	2,1	4.310.293.079	43,3	34.760.428
Totale	**5.771**	**100,0**	**9.958.867.775**	**100,0**	**1.725.675**

Tabella 15 – Forniture - Contratti aggiudicati per categoria CPV - Anno 2009					
Categoria CPV	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Acqua captata e depurata	3	0,05	683.173	0,01	227.724
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	2.578	42,4	2.033.452.698	24,7	788.771
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	116	1,9	144.548.738	1,7	1.246.110
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	110	1,8	190.561.571	2,3	1.732.378
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	528	8,7	1.727.162.971	21,0	3.271.142
Attrezzature e apparecchi per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione	18	0,3	12.357.554	0,15	686.531
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	166	2,7	275.844.319	3,3	1.661.713
Beni manufatti, mobili, artigianato, prodotti per uso speciale e materiale corrente affine	4	0,07	4.948.624	0,06	1.237.156
Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	31	0,5	14.516.686	0,18	468.280
Elettricità, gas, energia e combustibili nucleari, vapore, acqua calda ed altre sorgenti di energia	2	0,03	720.731	0,01	360.365
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	149	2,4	159.150.245	1,9	1.068.122
Macchinari agricoli	4	0,07	2.059.979	0,03	514.995
Macchinari industriali	216	3,5	195.800.168	2,3	906.482
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	248	4,08	211.494.207	2,5	852.799
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	24	0,4	19.201.373	0,2	800.057
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture	34	0,5	64.935.476	0,7	1.909.867
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	203	3,3	377.866.937	4,5	1.861.413
Mezzi di trasporto	5	0,08	5.988.531	0,07	1.197.706
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	122	2,01	51.107.518	0,6	418.914
Pasta da carta, carta e prodotti di carta di vario tipo	1	0,02	132.879	0,0	132.879
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	76	1,2	47.645.610	0,5	626.916
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	11	0,1	2.969.689	0,04	269.972
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	63	1,04	58.419.250	0,7	927.290
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	184	3,03	378.143.408	4,6	2.055.127
Prodotti di gomma, plastica e pellicole	2	0,03	1.801.149	0,02	900.574
Prodotti e materiali prefabbricati	6	0,1	2.035.884	0,02	339.314
Prodotti in pelle, calzature, cuoio, tessuti e prodotti tessili, materiali di plastica e gomma	3	0,05	761.694	0,01	253.898
Prodotti in pelle, calzature, cuoio, tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	8	0,13	5.605.027	0,07	700.628
Prodotti minerali non metallici	1	0,02	776.922	0,01	776.922
Sostanze chimiche	308	5,0	209.959.191	2,5	681.686
Sostanze chimiche, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	23	0,3	21.288.928	0,2	925.606
Stampati e articoli per la stampa di vario tipo	12	0,2	13.863.322	0,1	1.155.277
Stampati e prodotti affini	53	0,8	39.883.280	0,4	752.515
Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	5	0,08	2.733.264	0,03	546.653
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	208	3,43	105.265.949	1,28	506.086
Veicoli a motore, rimorchi e pezzi di ricambio per veicoli	1	0,02	200.000	0	200.000
n.c.	546	8,9	1.841.874.286	22,3	3.373.396
Totale	**6.072**	**100,0**	**8.225.761.230**	**100,0**	**1.354.704**

Tabella 16 – Servizi - Contratti aggiudicati per categoria CPV - Anno 2009					
Categoria CPV	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Altri servizi di comunità, sociali e personali	190	3,3	164.931.171	1,7	868.059
Pacchetti software e sistemi di informazione	50	0,9	29.942.186	0,3	598.844
Servizi alberghieri e di ristorazione	40	0,7	47.808.777	0,5	1.195.219
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	306	5,3	1.359.964.883	13,7	4.444.330
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	260	4,5	293.648.550	2,9	1.129.418
Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali	85	1,5	100.541.861	1,0	1.182.845
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	103	1,8	46.719.533	0,5	453.588
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	28	0,5	36.768.241	0,4	1.313.151
Servizi di installazione (escluso software)	19	0,3	22.600.303	0,2	1.189.490
Servizi di istruzione e formazione	84	1,5	119.309.834	1,2	1.420.355
Servizi di poste e telecomunicazioni	81	1,4	160.869.752	1,6	1.986.046
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	21	0,4	70.543.727	0,7	3.359.225
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	52	0,9	49.628.706	0,5	954.398
Servizi di riparazione e manutenzione	740	12,8	1.308.580.007	13,1	1.768.351
Servizi di riparazione, manutenzione e installazione	151	2,6	135.898.708	1,4	899.991
Servizi di smaltimento di rifiuti e acque reflue, servizi di igienizzazione e servizi ambientali	3	0,1	6.824.171	0,1	2.274.724
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	66	1,1	208.608.387	2,1	3.160.733
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	277	4,8	704.109.615	7,1	2.541.912
Servizi finanziari e assicurativi	293	5,1	496.393.947	5,0	1.694.177
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	884	15,3	1.317.879.509	13,2	1.490.814
Servizi immobiliari	9	0,2	52.271.214	0,5	5.807.913
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	582	10,1	1.018.879.169	10,2	1.750.651
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	370	6,4	332.617.998	3,3	898.968
Servizi pubblici	53	0,9	93.092.516	0,9	1.756.463
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	56	1,0	99.984.319	1,0	1.785.434
Servizi sanitari e di assistenza sociale	329	5,7	590.959.981	5,9	1.796.231
Servizi vari	17	0,3	19.759.183	0,2	1.162.305
n.c.	622	10,8	1.069.731.526	10,7	1.719.826
Totale	**5.771**	**100,0**	**9.958.867.775**	**100,0**	**1.725.675**

Tabella 17 – Forniture - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2009					
Procedura di scelta del contraente	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Procedura aperta	1.990	32,8	2.934.880.645	35,7	1.474.814
Procedura ristretta	758	12,5	1.053.840.867	12,8	1.390.291
Procedura negoziata	920	15,2	1.349.723.473	16,4	1.467.091
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.984	32,7	2.665.089.936	32,4	1.343.291
Accordo quadro	18	0,3	57.737.353	0,7	3.207.631
Altre procedure	400	6,6	163.652.697	2,0	409.132
n.c.	2	0,0	836.258	0,0	418.129

Totale	**6.072**	**100,0**	**8.225.761.230**	**100,0**	**1.354.704**

Tabella 18 – Servizi – Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2009

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo di aggiudicazione	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	2.125	36,8	4.470.522.954	44,9	2.103.776
Procedura ristretta	736	12,8	2.181.764.469	21,9	2.964.354
Procedura negoziata	733	12,7	1.151.465.197	11,6	1.570.894
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.555	26,9	1.914.736.813	19,2	1.231.342
Accordo quadro	5	0,1	12.356.634	0,1	2.471.327
Altre procedure	614	10,6	224.171.609	2,3	365.100
n.c.	3	0,1	3.850.099	0,0	1.283.366
Totale	**5.771**	**100,0**	**9.958.867.775**	**100,0**	**1.725.675**

Tabella 19 – Forniture – Contratti aggiudicati per localizzazione geografica - Anno 2009

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo di aggiudicazione	Importo (%)	Importo Medio
Piemonte	383	6,3	333.008.065	4,0	869.473
Valle d'Aosta	34	0,6	32.914.339	0,4	968.069
Lombardia	679	11,2	741.065.982	9,0	1.091.408
Trento	49	0,8	34.428.449	0,4	702.621
Bolzano	5	0,1	7.027.353	0,1	1.405.471
Veneto	923	15,2	555.738.058	6,8	602.100
Friuli V. Giulia	17	0,3	4.898.899	0,1	288.171
Liguria	221	3,6	138.211.774	1,7	625.393
Emilia Romagna	585	9,6	547.146.175	6,7	935.293
Toscana	204	3,4	148.971.727	1,8	730.254
Umbria	122	2,0	107.546.700	1,3	881.530
Marche	184	3,0	278.070.103	3,4	1.511.251
Lazio	646	10,6	1.921.796.588	23,4	2.974.917
Abruzzo	264	4,3	158.032.711	1,9	598.609
Molise	7	0,1	51.078.558	0,6	7.296.937
Campania	162	2,7	304.964.950	3,7	1.882.500
Puglia	365	6,0	283.270.110	3,4	776.082
Basilicata	16	0,3	27.218.172	0,3	1.701.136
Calabria	56	0,9	59.958.052	0,7	1.070.679
Sicilia	308	5,1	270.537.562	3,3	878.369
Sardegna	185	3,0	234.525.807	2,9	1.267.707
Ambito nazionale	657	10,8	1.985.351.098	24,1	3.021.843
Totale	**6.072**	**100,0**	**8.225.761.230**	**100,0**	**1.354.704**

Tabella 20 – Servizi – Contratti aggiudicati per localizzazione geografica - Anno 2009					
Localizzazione	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo Medio**
Piemonte	319	5,5	450.883.462	4,5	1.413.428
Valle d'Aosta	93	1,6	90.004.520	0,9	967.791
Lombardia	796	13,8	1.139.256.746	11,4	1.431.227
Trento	55	1,0	114.025.665	1,1	2.073.194
Bolzano	15	0,3	16.330.481	0,2	1.088.699
Veneto	663	11,5	807.518.751	8,1	1.217.977
Friuli V. Giulia	29	0,5	13.080.953	0,1	451.067
Liguria	135	2,3	123.711.125	1,2	916.379
Emilia Romagna	541	9,4	633.347.177	6,4	1.170.697
Toscana	259	4,5	511.693.800	5,1	1.975.652
Umbria	119	2,1	177.176.548	1,8	1.488.879
Marche	196	3,4	249.179.374	2,5	1.271.323
Lazio	823	14,3	1.875.683.302	18,8	2.279.081
Abruzzo	80	1,4	119.645.088	1,2	1.495.564
Molise	26	0,5	35.602.248	0,4	1.369.317
Campania	220	3,8	335.752.751	3,4	1.526.149
Puglia	251	4,3	227.562.855	2,3	906.625
Basilicata	45	0,8	24.854.342	0,2	552.319
Calabria	74	1,3	85.064.573	0,9	1.149.521
Sicilia	240	4,2	310.727.358	3,1	1.294.697
Sardegna	194	3,4	156.241.901	1,6	805.371
Ambito nazionale	598	10,4	2.461.524.758	24,7	4.116.262
Totale	**5.771**	**100,0**	**9.958.867.775**	**100,0**	**1.725.675**

Tabella 21 – Forniture – contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009					
Tipologia di stazione appaltante	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	593	9,7	1.051.089.684	12,7	1.772.495
Regioni e comunità montane	49	0,8	70.859.997	0,8	1.446.122
Province	55	0,9	26.318.331	0,3	478.515
Comuni	190	3,1	132.976.562	1,6	699.877
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	3	0,05	767.063	0,01	255.688
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	2.744	45,1	1.894.638.681	23,0	690.466
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	1.309	21,5	2.663.890.758	32,3	2.035.058
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	553	9,1	1.411.576.872	17,1	2.552.580
Altri soggetti aggiudicatori	487	8,0	863.483.809	10,5	1.773.067
n.c.	89	1,4	110.159.472	1,34	1.237.747
Totale	**6.072**	**100,0**	**8.225.761.230**	**100,0**	**1.354.704**

Tabella 22 – Servizi – Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009					
Tipologia di stazione appaltante	**Numero**	**Numero (%)**	**Importo di aggiudicazione**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	477	8,2	751.950.812	7,5	1.576.417
Regioni e comunità montane	189	3,2	322.001.987	3,2	1.703.714
Province	152	2,6	179.871.933	1,8	1.183.368
Comuni	1.079	18,7	1.178.633.517	11,8	1.092.339
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	11	0,1	5.971.859	0,06	542.896
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	587	10,1	1.336.924.247	13,4	2.277.554
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	1.862	32,2	3.285.087.409	32,9	1.764.279
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	679	11,7	1.859.182.770	18,6	2.738.119
Altri soggetti aggiudicatori	608	10,5	935.132.097	9,3	1.538.046
n.c.	127	2,2	104.111.144	1,05	819.773
Totale	**5.771**	**100,0**	**9.958.867.775**	**100,0**	**1.725.675**

Tabella 23 - Forniture - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe d'importo - Anno 2009			
Classi di importo	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
> 150.000 € <= 500.000 €	17,2	15,1	16,5
> 500.000 € < =1.000.000 €	15,6	14,5	15,2
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	18,8	16,2	17,7
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	15,7	17,5	16,5
> 15.000.000 €	13,9	11,0	12,8
Tutte le classi di importo	**17,1**	**15,2**	**16,4**

Tabella 24 - Servizi - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe d'importo - Anno 2009			
Classi di importo	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
> 150.000 € <= 500.000 €	18,2	15,8	17,4
> 500.000 € < =1.000.000 €	18,8	13,6	16,6
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	17,1	12,6	14,9
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	15,4	9,5	11,7
> 15.000.000 €	11,1	13,9	13,3
Tutte le classi di importo	**18,0**	**14,2**	**16,4**

Tabella 25 - Forniture - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per procedura di scelta - Anno 2009			
Procedura di scelta del contraente	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
Procedura aperta	18,9	15,3	17,3
Procedura ristretta	18,3	16,0	17,3
Procedura negoziata	18,3	15,7	17,3
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	12,9	12,2	12,7
Accordo quadro	22,2	**	22,2
Altre procedure	20,2	29,1	21,2

n.c.	**	7,3	7,3
Tutte le procedure	**17,1**	**15,2**	**16,4**

Tabella 26 - Servizi - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per procedura di scelta- Anno 2009			
Procedura di scelta del contraente	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
Procedura aperta	20,1	14,5	16,8
Procedura ristretta	22,8	12,4	18,7
Procedura negoziata	18,9	15,3	17,6
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	10,1	13,7	10,9
Accordo quadro	37,8	**	37,8
Altre procedure	19,1	13,0	18,8
n.c.	24,2	**	24,2
Tutte le procedure	**18,0**	**14,2**	**16,4**

Tabella 27 - Forniture - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione Area geografica - Anno 2009			
Area Geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione complessivo (%)**
Ambito nazionale	17,2	18,1	17,4
Nord-Ovest	15,8	15,4	15,6
Nord-Est	18,5	16,0	17,0
Centro	15,8	15,5	15,7
Sud	18,7	14,9	17,9
Isole	17,4	10,2	15,2
Tutte le aree geografiche	**17,1**	**15,2**	**16,4**

Tabella 28 - Servizi - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione Area geografica - Anno 2009			
Area Geografica	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
Ambito nazionale	16,4	22,6	17,8
Nord-Ovest	16,6	13,0	15,3
Nord-Est	16,8	12,6	14,7
Centro	19,8	16,3	18,1
Sud	18,1	13,3	16,0
Isole	21,7	12,3	18,0
Tutte le aree geografiche	**18,0**	**14,2**	**16,4**

Tabella 29 - Forniture - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009			
Stazione Appaltante	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%)complessivo**
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	19,1	12,8	17,9
Regioni e comunità montane	12,4	12,4	12,4
Province	15,0	9,1	13,0
Comuni	17,6	13,9	16,0
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	**	11,5	11,5
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	18,0	16,3	17,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	17,0	18,3	17,3
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	16,2	13,4	15,1
Altri enti	13,0	11,7	12,5
n.c.	16,9	8,4	12,9
Tutte le stazioni appaltanti	**17,1**	**15,2**	**16,4**

Tabella 30 - Servizi - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante - Anno 2009			
Stazione Appaltante	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio massimo ribasso**	**Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio offerta economicamente più vantaggiosa**	**Ribasso di aggiudicazione (%) complessivo**
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	21,2	11,4	17,5
Regioni e comunità montane	25,8	18,4	17,4
Province	24,2	18,6	12,3
Comuni	12,4	9,9	20,9
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	13,2	11,0	21,4
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	15,0	14,4	10,7
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	18,6	17,9	14,7
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	18,1	16,4	18,1
Altri enti	16,6	20,1	18,4
n.c.	23,4	13,2	16,1
Tutte le stazioni appaltanti	**18,0**	**14,2**	**16,4**

A.5 Gli appalti pubblici di lavori aggiudicati di importo inferiore a € 150.000

Tabella 1 –Lavori – Contratti avviati tra il 2005 e il 2008 per procedura di affidamento				
Procedura di affidamento	**Numero interventi**	**% su numero interventi**	**Importo (mln euro)**	**% su importo**
Procedura aperta	14.983	15,8	1.284,8	21,2
Procedura ristretta	2.847	3,0	225,3	3,7
Procedura negoziata	32.378	34,1	2.027,6	33,5
Lavori in economia (cottimo fiduciario)	28.817	30,3	1.550,3	25,6
Lavori in economia (amministrazione diretta)	1.592	1,7	78,6	1,3
Affidato secondo le procedure vigenti in ambito regionale	6.315	6,6	440,4	7,3
n.c.	8.100	8,5	451,4	7,4
Totale	**95.032**	**100,0**	**6.058,8**	**100,0**

Tabella 2 – Lavori – Contratti avviati tra il 2005 e il 2008 per tipologia di lavorazione				
Tipologia lavori	**Numero interventi**	**% su numero interventi**	**Importo (mln euro)**	**% su importo**
Manutenzione straordinaria	38.317	40,3	2.410,0	39,8
Manutenzione ordinaria	14.352	15,1	881,4	14,6
Nuova costruzione	14.213	15,0	940,0	15,5
Ristrutturazione	9.126	9,6	597,5	9,9
Completamento	6.047	6,4	374,7	6,2
Restauro	2.984	3,1	194,9	3,2
Recupero	2.490	2,6	172,8	2,8
Ampliamento	2.254	2,4	157,6	2,6
Demolizione	315	0,3	17,6	0,3
Altro	3.203	3,4	206,2	3,4
n.c.	1.731	1,8	105,7	1,7
Totale	**95.032**	**100,0**	**6.058,8**	**100,0**

Tabella 3 – Lavori – Contratti avviati tra il 2005 e il 2008 per tipologia di stazione appaltante				
Tipologia Stazione appaltante	**Numero interventi**	**% su numero interventi**	**Importo (mln euro)**	**% su importo**
Comuni	50.515	53,1	3.163,2	52,2
Province	10.964	11,5	713,8	11,7
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	8.798	9,2	556,8	9,1
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	5.767	6,0	366,01	6,04
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	4.902	5,1	312,7	5,1
Regioni e comunità montane	4.535	4,7	314,1	5,1
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	2.539	2,6	161,4	2,6
Altri soggetti aggiudicatori	1.940	2,0	133,3	2,2
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	1.627	1,7	116,2	1,92
Unione di comuni	14	0,01	0,8	0,01

n.c.	3.431	3,6	220,1	3,6
Totale	**95.032**	**100,0**	**6.058,81**	**100,0**

Tabella 4 – Lavori - Tempi di esecuzione dei contratti conclusi tra il 2005 ed il 2008		
Durata	**Numero interventi**	**Percentuale su interventi**
fino a 90 giorni	52.490	62,1
91-180 giorni	17.516	20,7
181-365 giorni	9.989	11,8
oltre 1 anno	1.726	2,1
n.c.	2.766	3,3
Totale	**84.487**	**100,0**

Tabella 5 – Lavori - Scostamento tra tempi effettivi di esecuzione e tempi previsti – periodo 2005-2008		
Scostamento tempi	**Numero interventi**	**Percentuale su n. interventi**
Conclusione anticipata	9.316	11,0
fino a 90 giorni	42.407	50,2
91-180 giorni	2.504	3,0
fino a 1 anno	1.878	2,2
oltre 1 anno	874	1,0
n.c.	27.508	32,6
Totale	**84.487**	**100,0**

Tabella 6 – Lavori - Scostamento tra tempi effettivi di esecuzione e tempi previsti per tipologia di stazione appaltante – periodo 2005-2008

Tipologia Stazione Appaltante	Conclusione anticipata	fino a 90 giorni	91-180 giorni	fino a 1 anno	oltre 1 anno	n.c.	Totale
Comuni	3.817 *8,10%*	25.017 *53,40%*	1.563 *3,30%*	1.208 *2,60%*	605 *1,30%*	14.655 *31,30%*	46.865 *100%*
Province	1.426 *16,70%*	3.660 *42,90%*	172 *2,00%*	103 *1,20%*	35 *0,40%*	3.141 *36,80%*	8.537 *100%*
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	1.486 *18,80%*	4.407 *55,80%*	216 *2,70%*	169 *2,10%*	46 *0,60%*	1.579 *20,00%*	7.903 *100%*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	777 *16,60%*	1.488 *31,80%*	101 *2,20%*	52 *1,10%*	27 *0,60%*	2.230 *47,70%*	4.675 *100%*
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	334 *7,60%*	1.865 *42,20%*	109 *2,50%*	114 *2,60%*	34 *0,80%*	1.967 *44,50%*	4.423 *100%*
Regioni e comunità montane	650 *15,80%*	2.024 *49,10%*	126 *3,10%*	93 *2,30%*	44 *1,10%*	1.186 *28,80%*	4.123 *100%*
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	72 *3,40%*	981 *46,30%*	31 *1,50%*	20 *0,90%*	13 *0,60%*	1.002 *47,30%*	2.119 *100%*
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	188 *13,20%*	794 *55,60%*	72 *5,00%*	45 *3,20%*	29 *2,00%*	300 *21,00%*	1.428 *100%*
Unione di comuni		7 *87,50%*				1 *12,50%*	8 *100%*
Altri soggetti aggiudicatori	238 *14,40%*	910 *54,90%*	29 *1,70%*	20 *1,20%*	15 *0,90%*	446 *26,90%*	1.658 *100%*
n.c.	328 *11,90%*	1.254 *45,60%*	85 *3,10%*	54 *2,00%*	26 *0,90%*	1.001 *36,40%*	2.748 *100,00 %*
Totale	**9.316**	**42.407**	**2.504**	**1.878**	**874**	**27.508**	**84.487**

	11,00%	***50,20%***	***3,00%***	***2,20%***	***1,00%***	***32,60%***	***100%***

Tabella 7 – Lavori - Distribuzione degli interventi per classe di oneri sostenuti – periodo 2005-2008		
Oneri	**Numero interventi**	**Percentuale su n. interventi**
< 0	640	1,3
0	38.229	78,8
fino a 1.000 euro	891	1,8
fino a 5.000 euro	3.921	8,1
fino a 10.000 euro	1.994	4,1
oltre 10.000 euro	2.849	5,9
Totale	**48.524**	**100,0**

Tabella 8 – Lavori - Distribuzione degli interventi con scarto positivo per classe di oneri sostenuti – periodo 2005-2008		
Oneri	**Numero interventi**	**Percentuale su n. interventi**
fino a 1.000 euro	891	9,2
da 1.001 a 5.000 euro	3.921	40,6
da 5.001 a 10.000	1.994	20,7
oltre 10.000 euro	2.849	29,5
Totale	**9.655**	**100,0**

Tabella 9 – Lavori - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante – periodo 2005-2008	
Tipologia Stazione Appaltante	**Ribasso medio di aggiudicazione (%)**
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	18,4
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	16,0
Unione di comuni	15,2
Province	14,9
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	14,6
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	14,0
Comuni	13,1
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	12,3
Regioni e comunità montane	11,5
Altri soggetti aggiudicatori	14,4
n.c.	13,4
Tutte le stazioni appaltanti	**13,7**

Tabella 10 –Lavori - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per procedura di affidamento – periodo 2005-2008	
Procedura di affidamento	**Ribasso medio di aggiudicazione (%)**
Procedura aperta	17,3
Procedura ristretta	16,6
Lavori in economia (amministrazione diretta)	15,0
Lavori in economia (cottimo fiduciario)	12,9
Procedura negoziata	12,7
Affidato secondo le procedure vigenti in ambito regionale	11,7

n.c.	12,6
Tutte le procedure	**13,7**

Tabella 11 – Lavori - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per tipologia di lavori – periodo 2005-2008	
Tipologia di lavori	**Ribasso medio di aggiudicazione (%)**
Manutenzione ordinaria	17,7
Demolizione	15,7
Manutenzione straordinaria	13,5
Ampliamento	12,9
Ristrutturazione	12,5
Completamento	12,5
Recupero	12,3
Nuova costruzione	12,2
Restauro	10,2
Altro	13,0
n.c.	17,0
Tutte le tipologie di lavori	**13,7**

APPENDICE B

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ

Nel periodo di riferimento (anno 2009- mese di gennaio 2010) l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato atti di determinazioni di rilevante interesse per l'attività contrattuale pubblica. In particolare, si segnalano:

B.1 Determinazioni - anno 2009

B.1.1 Determinazione 1/2009 del 14 gennaio 2009 - *"Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" (D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152)"*.

L'Autorità ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese alcune prime indicazioni operative sia in merito a talune problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara delineate dal legislatore sia in merito ai contenuti dello studio di fattibilità. L'Autorità ha fornito indicazioni sulle procedure utilizzabili nel periodo transitorio, sul contenuto dei bandi di gara con riferimento ai tre sistemi delineati dal terzo correttivo ed alle modalità di conduzione delle gare con riferimento alle modifiche al progetto preliminare presentato dal promotore. In particolare, l'Autorità ha precisato che le modifiche al progetto preliminare che possono essere richieste dalla stazione appaltante sono solo quelle che scaturiscono in sede di approvazione del progetto stesso. L'Autorità ha, inoltre, affrontato la questione del contenuto minimo dello studio di fattibilità, non definito dal Codice, rilevando che, attesa la duplice valenza dello studio di fattibilità come documento per la programmazione dei lavori pubblici e come documento per l'esperimento della gara, le stazioni appaltanti dovrebbero aggiornarlo prima di utilizzarlo nelle procedure di finanza di progetto.

B.1.2 Determinazione 2/2009 del 25 febbraio 2009 - *"L'affidamento degli incarichi di collaudo di lavori pubblici a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 11 settembre 2008, n. 152"*

Con l'atto di determinazione 2/2009, l'Autorità ha chiarito che il collaudo delle opere pubbliche è affidato in via prioritaria ai dipendenti della stazione appaltante in possesso dei prescritti requisiti professionali che non hanno svolto alcun ruolo nella realizzazione dell'opera oggetto del collaudo. Al personale incaricato del collaudo spetta il compenso previsto con l'incentivo dall'art. 92 del Codice. In caso di carenza di organico il collaudo può essere affidato a soggetti di altre pubbliche amministrazioni, in possesso dei requisiti, sulla base di apposite convenzioni tra le pubbliche amministrazioni. In questa circostanza, al dipendente pubblico di altra amministrazione spetta il rimborso delle spese sostenute e un compenso da stabilirsi nella convenzione prendendo come riferimento quanto stabilito dall'art. 92 del Codice in tema di incentivo per le attività professionali. In merito al collaudo statico, l'Autorità ha ritenuto che la relativa attività deve essere svolta dal soggetto incaricato del collaudo tecnico-amministrativo in possesso dei requisiti stabiliti dalla specifica disciplina. In caso di carenza di organico della stazione appaltante ed in caso di indisponibilità di altre pubbliche amministrazioni a fornire assistenza tramite il proprio personale, il collaudo è affidato a soggetti di cui all'art. 90 del Codice con le procedure di cui all'art. 91 dello stesso Codice. Sulle procedure e sui criteri di aggiudicazione, l'Autorità ha richiamato quanto già stabilito con la determinazione 4/2007. L'Autorità ha, inoltre, precisato che i dipendenti pubblici non possono partecipare alle gare per l'affidamento delle attività di collaudo ad eccezione dei soggetti ai quali è consentito lo svolgimento della libera professione (art. 53 D.lgs 165/2001). Infine, per quanto riguarda i requisiti di partecipazione, gli stessi devono essere proporzionali all'oggetto del contratto e che possono considerarsi equiparabili alle attività di collaudo gli incarichi di direzione lavori e di coordinatori per la sicurezza in fase di esecuzione.

B.1.3 Determinazione 3/2009 del 20 maggio 2009 – *"Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara"*

Con la determinazione 3/2009 l'Autorità ha inteso chiarire le regole procedurali applicabili alla finanza di progetto, all'indomani delle modifiche apportate al Codice dal decreto legislativo n. 152 del 11 settembre 2008. Sono stati, quindi, elaborati modelli di documentazione da allegare al bando di gara per la procedura aperta (disciplinare di gara) e ristretta (norme integrative del bando di gara e lettera di invito) sia per la procedura a gara unica *ex* articolo 153, commi 1 - 14 che per la procedura a doppia gara, *ex* articolo 153, comma 15 (prima e seconda fase) del Codice. Nei documenti sono state, inoltre, contemplate soluzioni alternative che, in alcuni casi, corrispondono alle diverse opzioni ammesse dalla normativa vigente e, in altri casi, sono astrattamente ipotizzabili in relazione ai contenuti della concessione.

B.1.4 Determinazione 4/2009 del 20 maggio 2009 – *"Linee guida per l'utilizzo del criterio del'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici"*

La determinazione 4/2009 affronta il tema dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa *ex* articolo 83 del Codice nell'ambito delle procedure di finanza di progetto. L'Autorità ha ribadito la distinzione tra requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione dell'offerta, da cui deriva che, in caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i contenuti qualitativi e quantitativi dell'offerta devono avere una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto, con esclusione di qualità soggettive proprie dei concorrenti. Sono state, inoltre, fornite indicazioni pratica sull'utilizzo dei metodi multicriteri "aggregativo compensatore" ed "electre", previsti nell'allegato B del D.P.R. n. 554/1999. La determinazione prende, altresì, in considerazione le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 152/2008 al comma 4 dell'articolo 83 del Codice, chiarendo che i criteri di attribuzione

dei punteggi devono essere inseriti nei documenti di gara e non possono essere rinviati alle valutazioni della commissione giudicatrice. Con specifico riguardo all'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure di finanza di progetto, l'Autorità ha rimarcato l'importanza di individuare elementi di valutazione sulla base di un'analisi approfondita dei contenuti dell'opera da realizzare e della documentazione disponibile da porre a base della gara (studio di fattibilità), in modo da prevedere quali modifiche siano ammissibili in sede di offerta.

B.1.5 Determinazione 5 del 21 maggio 2009 – *"Linee guida per l'applicazione dell'art. 48 del d. lgs. n. 163/2006"*

Con la determinazione 5/2009, l'Autorità ha consolidato quanto già affermato con il precedente atto di regolazione n. 15 del 30 marzo 2000 e fornito, al contempo, ulteriori chiarificazioni e suggerimenti agli operatori, soprattutto con riguardo agli appalti di servizi e forniture per i quali l'introduzione dell'articolo 48 del Codice e l'integrazione apportata dal terzo decreto correttivo hanno rappresentato una novità. Le linee guida trattano l'ambito di applicazione della procedura, l'inapplicabilità al controllo sui requisiti generali e sui requisiti di valutazione dell'offerta, i requisiti oggetto di verifica, esaminando anche l'individuazione del periodo di attività documentabile relativa ai requisiti speciali, il caso in cui siano dichiarati requisiti sovrabbondanti rispetto ai minimi, la distinzione tra criteri di selezione dell'offerente e criteri di selezione dell'offerta, i mezzi di prova per dimostrare il possesso dei requisiti. Le linee guida affrontano, infine, la questione dell'applicazione dell'articolo 48 agli appalti di progettazione ed esecuzione, la natura dei termini per gli adempimenti previsti dalla norma, la natura del termine posto ai concorrenti sorteggiati, le modalità di applicazione dell'articolo 48 comma 1 bis, la verifica sull'aggiudicatario provvisorio e sul secondo graduato, la modalità di espletamento della verifica, la compatibilità con la normativa sull'autocertificazione, i presupposti al cui verificarsi si ricollegano le misure sanzionatorie, le sanzioni irrogate dall'Autorità.

B.1.6 Determinazione 6/2009 dell'8 luglio 2009 – *"Il procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse con particolare riferimento al criterio del prezzo più basso"*

L'Autorità è intervenuta sul tema della procedura di verifica delle offerte anomale per i contratti di lavori, servizi e forniture con la determinazione n. 6 del 2009. Più in particolare, è stato richiesto all'Autorità di chiarire se fosse ammissibile - a seguito delle modifiche apportate dal terzo decreto correttivo all'articolo 88, comma 7, del Codice - svolgere i sub-procedimenti di verifica delle offerte contemporaneamente, ferma restando la progressività della fase conclusiva della accertamento della congruità delle offerte a partire dall'offerta di maggior ribasso fino all'offerta ritenuta non anomala. Sul punto, la determinazione ha precisato che, qualora la verifica di congruità debba essere compiuta nei riguardi di più offerte, le singole fasi istruttorie di tale verifica, possono essere svolte contemporaneamente avviando le stesse (esame delle giustificazioni presentate in gara) dalla migliore offerta e proseguendo gli avvii dei sub-procedimenti delle altre offerte, seguendo l'ordine progressivo dei ribassi offerti. La fase conclusiva delle fasi istruttorie si deve svolgere a partire dalla migliore offerta e, ove necessario, in quanto non si è ancora individuata l'offerta congrua, progressivamente in ordine decrescente nei confronti delle successive.

La determinazione, inoltre, conformemente a quanto già indicato nella determinazione n. 4 del 1999, ha illustrato le modalità di calcolo della soglia di anomalia. Sull'argomento, è successivamente intervenuta la legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 che ha introdotto una nuova disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, nella quale le indicazioni contenute nella determinazione 6 del 2009 sono state soltanto in parte recepite dalle indicate modifiche legislative.

B.1.7 Determinazione 7/2009 del 16 luglio 2009 – "*Problematiche applicative delle disposizioni in materia di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti*".

La determinazione affronta vari profili relativi alla realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

In particolare, nella determinazione si afferma che l'articolo 32, comma 1, lett. g), primo periodo, del Codice, attribuisce al privato, titolare del permesso di costruire, la funzione di stazione appaltante per la realizzazione delle opere a scomputo dei relativi oneri di urbanizzazione; il privato è, dunque, esclusivo responsabile dell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione delle opere di urbanizzazione, ferma restando la vigilanza da parte dell'amministrazione consistente, tra l'altro, nell'approvazione del progetto e del collaudo.

Nel caso previsto, invece, dal secondo periodo della medesima disposizione, in cui la gara viene bandita dall'amministrazione, il privato titolare del permesso di costruire conserva la possibilità di partecipare alla stessa, se qualificato, purché non abbia direttamente curato la redazione della progettazione preliminare.

In ogni caso, l'affidamento e l'esecuzione delle opere di urbanizzazione sono sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, e le relative informazioni sono da ritenersi obbligatorie e, di conseguenza, devono essere comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici.

B.2 Determinazioni - anno 2010

B.2.1 Determinazione 1/2010 del 12 gennaio 2010 – "*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*"

Nella determinazione 1/2010 sono stati esaminati gli aspetti problematici più rilevanti derivanti dall'applicazione dell'articolo 38 del Codice dei contratti, al fine di orientare le stazioni appaltanti nei diversi aspetti emersi dalla prassi e dalla giurisprudenza. L'intervento dell'Autorità ha riguardato sia l'inquadramento sistematico della

normativa sia ciascuna delle ipotesi di esclusione dalle procedure di gara. Importanti indicazioni sono state rese con riguardo al procedimento di annotazione in caso di false dichiarazioni in merito ai requisiti ed alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara (lettera h) dell'articolo 38). L'Autorità ha stabilito che l'annotazione deve essere preceduta da un contraddittorio con le parti interessate al fine di valutare l'eventuale inconferenza della notizia o l'inesistenza in punto di fatto dei presupposti per l'annotazione. L'analisi si è poi incentrata sui profili indicati dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici come maggiormente controversi nella prassi applicativa in relazione a ciascuna delle ipotesi di esclusione.

B.2.2 Determinazione n. 2 dell'11 Marzo 2010 – *"Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici"*

Con la determinazione 2/2010, l'Autorità ha inteso sciogliere alcuni nodi interpretativi riguardanti la disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel contratto di concessione di lavori pubblici. La determinazione adottata, oltre a dar conto dell'inquadramento giuridico delle concessioni a livello comunitario e nazionale chiarisce che nel contratto di concessione debbono essere stabilite le modalità di rendicontazione e di contabilizzazione dei lavori, in relazione alla fattispecie concreta, al fine di consentire al concedente di esercitare in maniera efficace i propri poteri di controllo e vigilanza. Tuttavia, non è obbligatorio, ai fini di tale rendicontazione, applicare le norme previste dal d.P.R. n. 554/99 per la contabilizzazione dei lavori affidati in appalto, tranne nel caso in cui il concessionario abbia natura di amministrazione aggiudicatrice. In tal caso, è, infatti, pacifica l'applicazione delle norme in materia di contabilità pubblica limitatamente agli appalti affidati a terzi.

Nella determinazione si pone in rilievo che il contratto di concessione deve altresì specificare i compiti del responsabile del procedimento, la loro estensione e le relative modalità di esercizio, così come debbono essere

disciplinati ulteriori aspetti rilevanti sul piano esecutivo, quali le modalità di redazione dei progetti definitivi ed esecutivi, le modalità di esecuzione dei lavori, i poteri di controllo e di approvazione del concedente (in fase di redazione dei progetti, in fase di esecuzione dei lavori, con riguardo alla sicurezza, nonché in fase di gestione dell'intervento), le modalità di erogazione del contributo pubblico ove previsto, le caratteristiche dei servizi da prestare e della loro gestione, le modalità di revisione del piano economico finanziario, i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, la durata della concessione, le sanzioni per il mancato rispetto degli standard progettuali e tecnici e l'approvazione di possibili varianti. E' altresì opportuno che la concessione contenga un quadro sinottico di tutti i rischi, di qualsiasi natura, suscettibili di verificarsi nel corso dell'intervento complessivo (dalla stipula del contratto al termine della concessione), con l'indicazione del soggetto (concedente o concorrente) che dovrà farsi carico del singolo rischio, nel caso in cui esso si avveri.

La determinazione chiarisce, inoltre,che spetta al concedente la nomina dei collaudatori il cui costo può essere posto a carico del concessionario. Per quanto riguarda, invece, la nomina del direttore dei lavori, si è ritenuto che essa sia di competenza del concessionario, ma che il contratto possa prevedere il gradimento del concedente sulla nomina. Parimenti, non può che essere rimesso al concessionario l'adempimento delle funzioni in materia di sicurezza, con riguardo alla nomina del coordinatore in fase di progettazione e del coordinatore in fase di esecuzione, in ragione della necessità di un rapporto costante con le imprese esecutrici per valutare eventuali modifiche ed interventi diretti a migliorare la sicurezza in cantiere.