



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

## RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2009 SCHEMA PER LA STAMPA

### **Mercato**

Il valore economico della domanda pubblica nel 2009, per le gare di appalto di importo superiore alle 150.000 euro, ammonta a 79,3 miliardi di euro, pari al 6,6% del PIL (76 miliardi di euro nel 2008 e 6% del PIL).

In termini nominali l'aumento è stato del 4,8%. In termini reali (utilizzando i deflatori degli investimenti in costruzioni e dei consumi pubblici) l'incremento è stato del 2,6%, poco più di due miliardi.

L'effetto complessivo della maggiore domanda pubblica sull'occupazione è stimata a 50 mila unità.

Nei primi tre mesi del 2010 le procedure di affidamento attivate dalle stazioni appaltanti sono aumentate di circa l'11% rispetto allo stesso periodo del 2009, passando da 15,6 miliardi di euro a 17,3 miliardi di euro. Il numero di procedure attivate è passato da 11.898 a 12.341 con un incremento del 3,7%. Come per l'anno passato, il dato positivo si potrebbe attenuare nel corso dell'anno.

Nel mercato operano più di 13.000 stazioni appaltanti, 36.600 imprese di costruzione qualificate per la partecipazione alle gare di lavori di importo superiore a € 150.000. Le imprese di costruzione non qualificate che eseguono lavori di importo inferiore a 150.000 sono circa 30.000 e decine di migliaia di operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento di contratti di servizi e forniture.

### **Imprese aggiudicatarie rilevate dall'Osservatorio**

Complessivamente, escluse le imprese che operano in subappalto, nel 2009 sono state censite, per importi superiori ai 150.000 euro, 13.438 imprese aggiudicatarie nel settore dei lavori, 6.908 per le forniture e 6.981 per i servizi. La frequenza massima del numero di contratti aggiudicati per impresa 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 settore 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%, in calo rispetto al periodo 2000-2006 che registrava il 16,72%.

Il valore complessivo dei 12.196 contratti di lavori aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro ammonta a circa 10 miliardi di euro; l'importo medio per contratto è di 846.312 euro. Circa il 70% dei contratti aggiudicati appartiene alla classe di importo più bassa, non supera cioè i 500.000 euro. 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.

### **Procedure di gara**

Quasi il 50% dei contratti di lavori del 2009 è stata affidata mediante procedura aperta, in calo sul 2008 (65%), a vantaggio della procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, in conseguenza della nuova normativa che ha innalzato la soglia per l'affidamento di contratti di lavori attraverso procedure negoziate a 500.000 euro. Sul totale dei contratti aggiudicati le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando sono state il 24,6% (2.999 interventi su 12.196) e il 12,6% (1,3 miliardi di euro su 10,3 miliardi di euro) sul valore delle aggiudicazioni. 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.

I contratti aggiudicati nell'ambito delle forniture acquisiti dall'Osservatorio nel 2009 sono stati 6.072 per un valore complessivo di aggiudicazione pari a 8,2 miliardi di euro, più del 60% dei quali nella classe compresa tra 150.000 e 500.000 euro. All' 1,6% dei contratti di importo superiore a 15.000.000 è associato un ammontare complessivo di contratti aggiudicati che rappresenta quasi il 40% del valore totale delle aggiudicazioni.

La maggior parte dei contratti è collegata all'acquisto di forniture mediche che rappresentano più del 40% del numero dei contratti di fornitura.

### **Scelta del contraente**

Per quanto riguarda la procedura di scelta del contraente, si evidenzia il forte ricorso a procedure negoziate che concentrano più del 48% dei contratti aggiudicati.

I contratti di servizi di importo superiore a 150.000 euro sono stati 5.771 per un valore complessivo di aggiudicazione di circa 9,9 miliardi di euro.

### **Scostamento dei tempi e costo dei lavori**

Per quanto riguarda gli scostamenti dei tempi e dei costi nei lavori, per le elaborazioni e le analisi sono stati considerati gli interventi iniziati e conclusi tra il 2005 e il 2009.

Nel caso dell'efficienza finanziaria, gli scostamenti di costo superiore al 20% rappresentano meno del 15% del totale. Più in generale si è rilevato che c'è una tendenza a contenere i costi finali che nel 48% dei casi non superano il 5% il prezzo di aggiudicazione al netto del ribasso.

Relativamente ai tempi si assiste ad un comportamento da parte dei soggetti coinvolti nell'appalto del tutto differente. Il 73% degli appalti di lavori sono stati ultimati con un ritardo medio del 78%.

### **Ritardati pagamenti**

I tempi di pagamento vanno 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%). Il presunto debito della pubblica amministrazione ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (pari al 2,4 per cento del PIL), del quale una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani.

### **Offerta, imprese qualificate e SOA**

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, le Società Organismo di Attestazione (SOA). Le imprese qualificate presenti nel Casellario

Informatico dell'Osservatorio sono circa 37.000 imprese; l'offerta potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese di piccole dimensioni. Le imprese abilitate a partecipare a gare di importo inferiore ad 1 milione di euro sono il 61,1% del totale.

Non è possibile determinarne il numero degli operatori economici interessati al mercato di servizi e forniture. Tutte le imprese iscritte alle CCIAA, se in possesso dei requisiti morali, tecnici ed economici richiesti dai bandi, possono partecipare alle gare.

### **Infrastrutture strategiche**

L'Autorità ha effettuato un monitoraggio delle opere rientranti nella Legge Obiettivo. Le opere realizzate con il sistema della Finanza di Progetto sono 37, circa l'11% del numero totale di opere (343). L'importo a base di gara delle 37 opere è di 42.526 milioni di euro, il 46% dell'importo a base di gara rilevato per la totalità delle opere (93.281 milioni di euro).

Gli interventi attivati mediante contraente generale sono 26 per un totale di 35 miliardi di euro; con appalto integrato 248 opere per un importo complessivo di 9.343 milioni di euro. Gli appalti attivati che riguardano la sola esecuzione risultano 127 per un totale di 5.839 milioni di euro.

Considerando lo stato di attuazione delle opere attivate con le procedure di Partenariato Pubblico-Privato, al 30 aprile 2010 ne risultavano in fase di esecuzione 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.

### **Concessioni autostradali**

Nel settore autostradale sono state completate le sottoscrizioni delle convenzioni uniche da parte dei concessionari. I piani economico-finanziari prevedono investimenti per 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.

### **Casellario informatico e vigilanza**

Per quanto riguarda i procedimenti sanzionatori e le annotazioni al Casellario Informatico sui lavori pubblici nel corso del 2009 sono pervenute 1861 segnalazioni, di cui 737 provvedimenti interdittivi emessi dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e 1124 segnalazioni inviate dalle stazioni appaltanti per cause di esclusione e/o episodi di inadempimenti durante l'esecuzione del contratto d'appalto.

Con riferimento alla vigilanza sui contratti di servizi e forniture, 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.

L'indagine sugli appalti espletati da Trenitalia S.p.A. sulla pulizia dei treni, ha rilevato che nelle procedure negoziate, attivate dopo che gli incanti erano andati deserti, i ribassi proposti si collocavano nell'intervallo compreso tra lo 0,0010% ed il 5%, valori molto più bassi rispetto a quelli stimabili tra il 13% e il 44% derivanti dalla procedura ad evidenza pubblica degli altri lotti.

I dati per le gare di acquisizione di farmaci hanno evidenziato, una scarsa concorrenza su un numero rilevante di lotti - per i quali sono state presentate una o nessuna offerta - e un'accesa competizione su un nucleo più ristretto di lotti, che ha prodotto talvolta ribassi del 99%.

In merito al servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti, su 28 gestioni esaminate, solo 7 sono risultate conformi alla vigente normativa comunitaria e nazionale, 9 non conformi mentre 12 Comuni dovranno adottare appositi rimedi mediante modifiche delle clausole statutarie delle società controllate.

Nell'indagine sul Servizio di Trasporto Locale su gomma si è potuto rilevare 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 alle quali il relativo servizio è stato affidato mediante la formula dell'*in house providing*. Si è evidenziato altresì come risulti abbastanza evidente la difficoltà dei Comuni nell'avviare le nuove procedure di gara.

### **Ordinanze e interventi emergenziali**

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto un'indagine sugli interventi emergenziali, in particolare su quelli realizzati a seguito di ordinanze di protezione civile dal 2001 in poi.

Sono state analizzate 764 ordinanze. Le ordinanze relative al settore degli appalti, sono 302, per uno stanziamento di risorse pubbliche di 12.894.770.574,38 euro.

Per il terremoto in Abruzzo le ordinanze emanate nel corso del 2009 e fino al marzo 2010 hanno previsto stanziamenti per 638.689.480: 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.

Si è rilevato inoltre che dal 2001 al 2005 è stata emanata, per l'emergenza rifiuti in Campania, in media un'ordinanza emergenziale per anno. 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.

#### **Atti di determinazione e linee guida**

L'Autorità ha emanato numerose determinazioni che hanno avuto ad oggetto gli strumenti di partenariato pubblico privato e la finanza di progetto, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la relativa valutazione, al fine di favorire istituti utili al rilancio del settore degli appalti pubblici. Sono stati elaborati i bandi tipo per le diverse procedure di gara e sono state fornite indicazioni operative per la scelta dell'operatore economico nel rispetto della trasparenza e della concorrenza indispensabili per la individuazione della migliore proposta e dell'impresa più idonea. Una specifica determina ha fornito indicazioni interpretative sulle problematiche applicative della nuova disciplina introdotta nel Codice in tema di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, il cui valore complessivo annuo ammonta a circa 2 miliardi di euro. La determina ha chiarito che le opere a scomputo, incidendo fortemente sul benessere dei cittadini poiché rendono effettivamente vivibili le città, sono opere pubbliche anche se realizzate da privati.

#### **Contenzioso**

In materia di contenzioso in fase di esecuzione gli arbitrati amministrati, quelli cioè in cui il terzo giudice è scelto da un organo terzo, tecnico ed indipendente, qual è la Camera arbitrale, continuano a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi. Per il 2009 i lodi

ammontano a 175: quelli adottati in esito a procedure amministrative sono stati 39, quelli depositati in esito ad arbitrati liberi sono 136. Tra questi ultimi vi sono le controversie di maggior valore che sono state così sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 426 giorni, per i procedimenti liberi la media è stata di circa 475 giorni. Nel complesso, raffrontando gli importi degli appalti oggetto di arbitrato nei tre anni 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 relativi contratti. L'amministrazione risulta soccombente nel 94% dei casi e che nei contratti di importo superiore a 15 milioni di euro si registra un contenzioso ogni due appalti. Il contenzioso comporta, tra l'altro, 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%).