Capitolo III

3.5 I prezzi di riferimento in ambito sanitario

La normativa sui prezzi di riferimento

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

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

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

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

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

L'analisi

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

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

Il campione

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

Infine, è stata presa in considerazione anche la popolazione residente nel 2010 in ciascuna regione (fonte Istat), effettuando anche ulteriori aggiustamenti "manuali". Il campione definitivo è risultato formato da 89 soggetti a cui sottoporre i questionari[11].

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

---

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

Capitolo III

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

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

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

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

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

Le elaborazioni

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

Preliminarmente si è proceduto utilizzando appositi software di analisi

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

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

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

Il prezzo di riferimento rilasciato è stato fissato, per i principi attivi e per i dispositivi medici uguale al 10° percentile[12]. Nel caso del servizio di lavanderia e di pulizia il prezzo di riferimento considerato è stato quello corrispondente al 20° percentile mentre nel caso della ristorazione come prezzo di riferimento è stato indicato quello in corrispondenza del 25° percentile.

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

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

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

Capitolo III

Ministero della salute, Ministero dell'economia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Evoluzione applicativa dell'istituto dell'avvalimento

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

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

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

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

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

3.6.1 Analisi delle informazioni presenti in BDNCP

Le informazioni presenti nella banca dati dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, relative all'ultimo triennio (2010-2012), evidenziano un netto incremento, nel tempo, delle comunicazioni inerenti gli atti di avvalimento.

Va precisato che i dati relativi al 2010 sono caratterizzati da significative carenze in considerazione del fatto che l'avvio della rilevazione telematica si è avuto solo a partire dalla seconda metà dell'anno (dal 30 luglio 2010). In ogni caso, per completezza di esposizione, si riportano nei grafici e nelle tabelle che seguono anche i dati estratti per l'anno 2010.

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

Le elaborazioni sugli atti di avvalimento

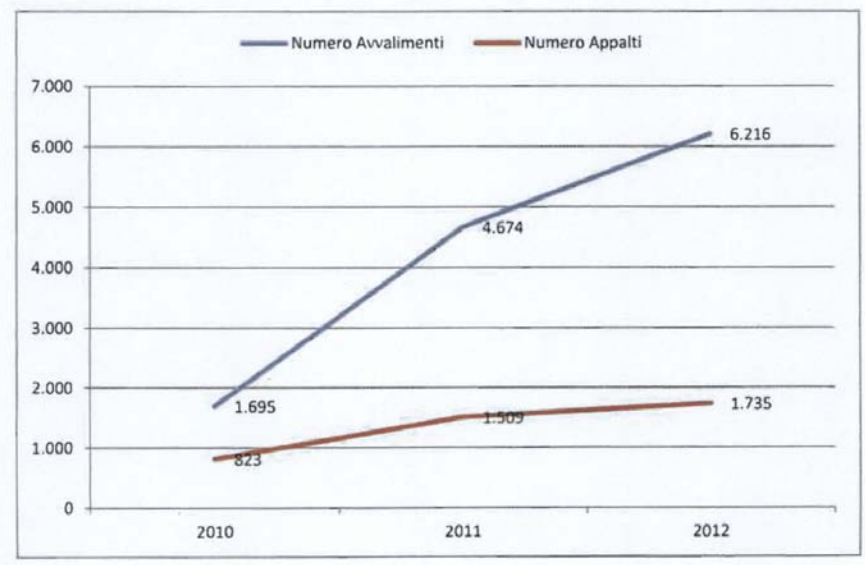
maniera efficace e standardizzata il maggior numero di informazioni possibili inviate dalle stazioni appaltanti. Comparazioni temporali più attendibili devono, pertanto, tenere in considerazione i dati rilevati a partire dall'anno 2011.

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

Tabella 5 - Avvalimenti 2010 - 2012

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

Grafico 9 - Gli avvalimenti nel tempo



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

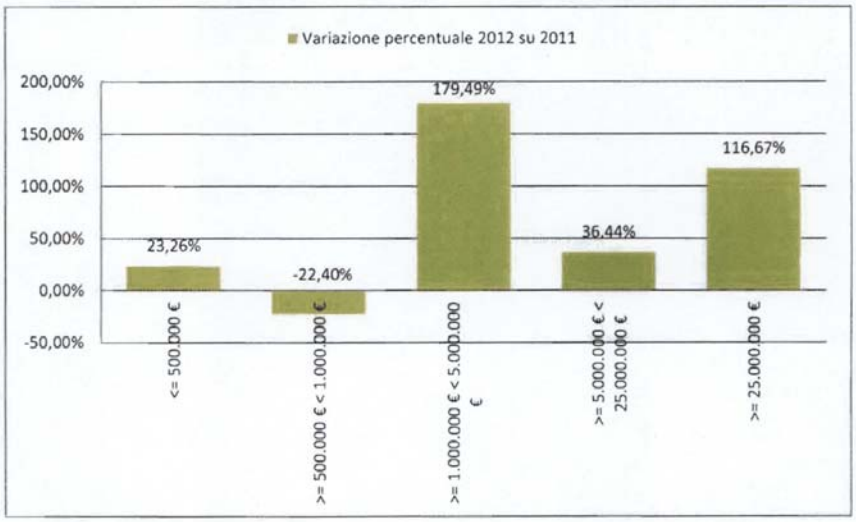
Capitolo III

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

Tabella 6 - Distribuzione degli avvalimenti per fascia di importo

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

Grafico 10 – Gli avvalimenti per classe di importo



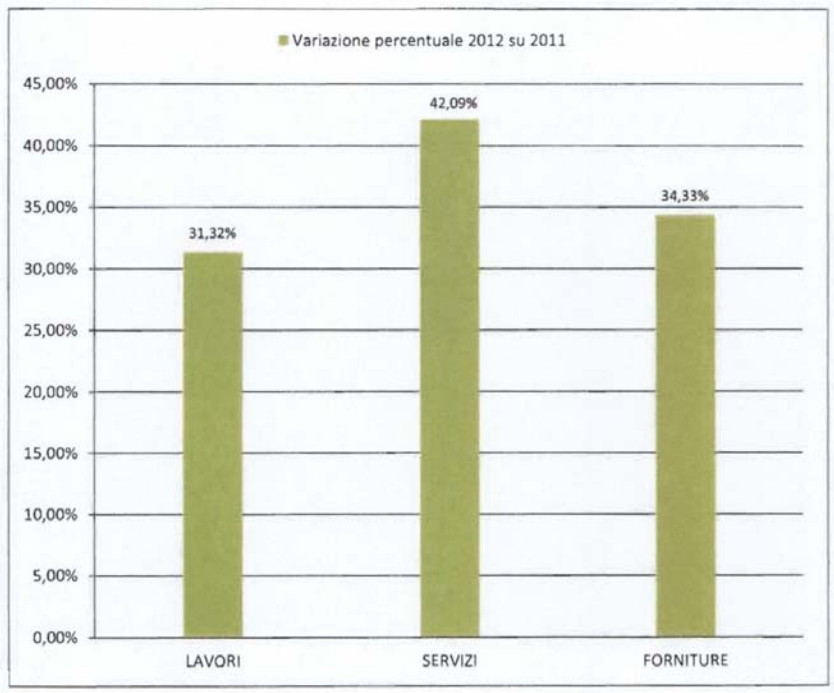
La Tabella 7 ed il Grafico 11 evidenziano l'incremento dell'utilizzo dello strumento rispetto a ciascuna tipologia contrattuale. L'incremento, come è facile osservare, è generalizzato: la fattispecie contrattuale "*Lavori*" cresce di circa il 31 %, quella "*Forniture*" di circa il 34 % e nei "*Servizi*"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

Tabella 7 – Gli avvalimenti per tipologia contrattuale

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

Capitolo III

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

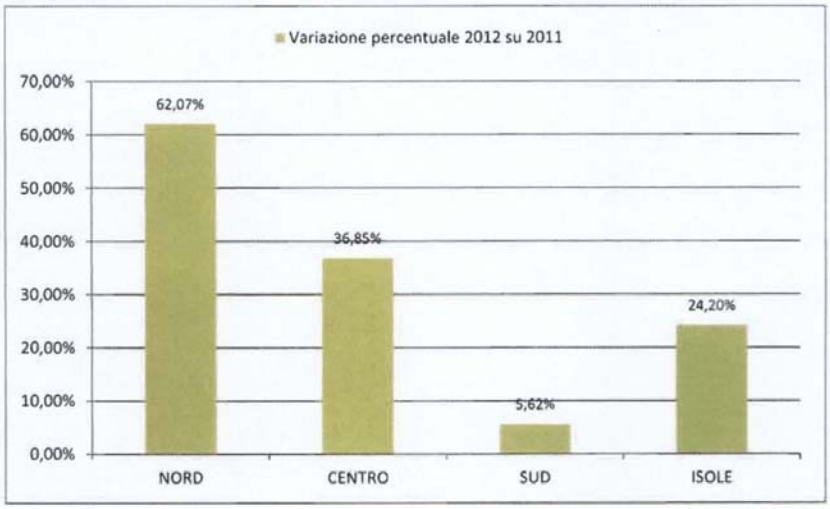


Considerando, invece, l'utilizzo dello strumento in relazione ai diversi ambiti territoriali (Tabella 8, Grafico 12), si può rilevare che al *Nord* la crescita è stata nettamente superiore rispetto a quella riscontrata nelle altre zone. Infatti, nel 2012 si è registrato nel *Nord* un incremento rispetto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

Tabella 8 - Gli avvalimenti per area geografica

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

Grafico 12 - Gli avvalimenti per area geografica - variazione percentuale 2012/2011



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

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

Tabella 9 - Avvalimenti Lavori 2012

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

Capitolo III

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

Tabella 10 - Classificazione Avvalimenti Lavori 2012

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO IV

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

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

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

La qualificazione nel settore dei lavori pubblici

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

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

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

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

La segnalazione dell'Autorità

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

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

Le modifiche normative a seguito della segnalazione dell'Autorità

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