

segue tavola

CONVENZIONI 2007						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	4.668.800	2.468.730	5.401.790	1.233.300	0	13.772.620
Risparmio potenziale**	1.219.000	555.000	1.408.000	489.000	0	3.671.000
Transato ***	707.350	260.833	423.493	72.300	0	1.463.976
Risparmio diretto ****	225.642	83.205	135.092	23.063	0	467.002
CONVENZIONI 2008						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	4.026.000	2.657.000	4.644.000	602.000	0	11.929.000
Risparmio potenziale**	840.000	608.000	928.000	149.000	0	2.525.000
Transato ***	1.140.015	449.033	787.149	176.864	0	2.553.061
Risparmio diretto ****	318.791	125.567	220.117	49.458	0	713.932
CONVENZIONI 2009 (dato a marzo)						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.358.000	2.346.000	3.778.000	517.000	0	9.999.000
Risparmio potenziale**	615.000	551.000	718.000	120.000	0	2.004.000
Transato ***	138.029	79.336	111.769	28.184	0	357.318
Risparmio diretto ****	30.369	17.455	24.591	6.201	0	78.617

(*) Spesa Affrontata: quota di spesa pubblica per la quale è stata aggiudicata una convenzione.

(**) Risparmio potenziale: calcolo del risparmio rispetto alla spesa affrontata considerando l'effetto benchmark prodotto da convenzioni Consip.

(***) Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.

(****) Risparmio diretto: valore del risparmio rispetto al transato secondo percentuali di risparmio da indagine Istat o a seguito dell'aggiudicazione di gara. Valore calcolato sulla base della % di transato per comparto.

(*****) I valori relativi alle altre P.A. sono stati progressivamente riclassificati all'interno dei vari comparti.

Nel 2008 la politica di razionalizzazione degli acquisti pubblici, al fine di evitare duplicazioni di costi e di funzioni, ha richiesto una forte cooperazione tra gli attori centrali e locali coinvolti in tema di *e-procurement* e l'avvio del sistema dalla rete.

Infine particolare attenzione è stata posta agli "acquisti verdi", elemento strategico più volte rimarcato dal legislatore per la crescita della funzione acquisti. Sono stati realizzati progetti specifici inerenti all'attuazione del Piano di azione nazionale per la diffusione del Green Public Procurement, che hanno riguardato non solo il sistema delle convenzioni, ma anche il mercato elettronico attraverso l'integrazione di categorie afferenti a materie legate alla sostenibilità ambientale.

2. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Nel corso del 2008 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha posto in essere le attività relative alle nuove competenze attribuitele dal Codice degli appalti.

Le nuove unità organizzative, Vigilanza Lavori (VILA)¹⁰ e Vigilanza Servizi e Forniture (VISF)¹¹, istituite nel corso dell'anno 2007, hanno consentito l'interlocuzione dell'Autorità con mercati diversi che, pur disciplinati dalle stesse norme, esprimono tuttavia problematiche differenti.

Da segnalare è la realizzazione dell'“Indagine conoscitiva svolta sulla struttura e l'evoluzione del mercato dei servizi di qualificazione (SOA)”. Sono stati messi a fuoco, partendo dall'analisi concreta sulle 36 SOA autorizzate alla data del 1° ottobre 2008, gli elementi di carattere giuridico, finanziario, sociale, economico, organizzativo ed evolutivo delle SOA al fine di ottenere una panoramica utile, soprattutto agli addetti ai lavori, sugli orientamenti del mercato del servizio di qualificazione in relazione alla qualità dello stesso.

Un'altra attività da segnalare è quella relativa alle nuove registrazioni nel Casellario informatico. L'inserimento delle notizie nel casellario è, infatti, il particolare sistema sanzionatorio a carico di quelle imprese che hanno perduto o non posseggono i requisiti di carattere generale, di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, con il conseguente impedimento a contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Le annotazioni vengono effettuate, su segnalazione delle stazioni appaltanti, mediante un procedimento istruttorio che non assegna all'Ufficio preposto (Ufficio VERI: verifica requisiti imprese qualificate) margini discrezionali di valutazione di quanto segnalato, salvo la verifica di congruenza di quanto rappresentato con le previsioni normative in materia di sicurezza.

¹⁰ Si riportano qui di seguito i dati sull'attività svolta dal settore VILA nel 2008 in relazione al numero delle segnalazioni pervenute:

1. esposti, segnalazioni, quesiti e dubbi interpretativi su lavori (n. 1422);
2. comunicazioni di fatti specifici (n. 122);
3. esposti rimessi al settore pre-contenzioso (n. 91);
4. esposti, segnalazioni, comunicazioni fatti specifici archiviati a seguito di breve esame (n. 417);
5. istruttorie aperte per effetto di esposti segnalazioni, comunicazioni fatti specifici (n. 524);
6. istruttorie aperte d'ufficio (n. 16);
7. istruttorie non ancora definite (n. 184);
8. istruttorie archiviate senza rilievi per le S.A. (n. 141);
9. istruttorie definite con rilievi alle stazioni appaltanti (n. 226);
10. istruttorie definite, oltre che con rilievi alla S.A., con segnalazione alla Procura della Corte dei conti (n. 15);
11. istruttorie definite, oltre che con rilievi alla S.A., con segnalazione alla Procura della Repubblica (n. 4);
12. sistema di qualificazione delle imprese note in entrata (n. 3782);
13. attività sanzionatoria (n. 77);
14. attività di nuove registrazione nel Casellario informatico (n. 1100).

L'Autorità pubblica il provvedimento "interdittivo" nel casellario informatico per darne notizia alle stazioni appaltanti¹².

Per quanto riguarda la Vigilanza sugli appalti di servizi e forniture, nell'anno 2008 sono pervenuti all'Autorità n. 1.879 tra esposti, segnalazioni, quesiti ed altre comunicazioni¹³.

L'attività di vigilanza è stata svolta dall'Autorità sia su istanza di parte, mediante l'invio di segnalazioni o esposti motivati, sia su iniziativa d'ufficio orientata verso l'approfondimento di cause sottese al manifestarsi di disfunzioni nel mercato dei contratti pubblici di servizi e forniture, con l'obiettivo di far emergere profili di interesse generale.

Nei casi in cui siano stati riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo, ovvero il mancato rispetto dei principi generali della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, l'Autorità ha provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che avrebbero dovuto osservarsi e, contestualmente, invitandola a seconda dei casi a:

- riformulare il bando contenente le clausole illegittime e a provvedere ad una nuova aggiudicazione;
- a valutare la possibilità di un provvedimento di autotutela nel senso di annullamento o modifica delle determinazioni assunte che avrebbe dovuto tener conto, per la scelta degli indirizzi da adottare, dei motivi di interesse pubblico che attengono alle fattispecie esaminate.

¹¹ L'attività dell'unità Vigilanza Lavori è stata oggetto di 38 delibere del Consiglio su un totale di 66 complessive. Ha interessato 4 determinazioni su 6 e due segnalazioni al Governo ed al Parlamento.

¹² Nel corso dell'anno 2008 risultano pervenute all'Autorità n.1306 segnalazioni e risultano inserite circa 1100 annotazioni (al netto di quelle riferite al procedimento ex art. 48, di quelle cancellate e di quelle per provvedimento interdittivo ex art. 36-bis legge 248/06 art. 14 T.U. n. 81/2008). Per tale ultima tipologia sono state effettuate 690 annotazioni oltre a 461 integrazioni.

In totale le nuove annotazioni effettuate, conseguenti a nuove segnalazioni e provvedimenti interdittivi, risultano pari a 1790 (con esclusione dei provvedimenti art. 48 e delle cancellazioni).

In aggiunta alle nuove segnalazioni, nel corso dell'anno 2008 sono state esaminate anche 450 istanze di cancellazione o integrazione di precedenti annotazioni, ovvero quesiti vari.

¹³ Nello specifico attengono a fattispecie che riguardano:

1. esposti/segnalazioni (n. 821), che hanno dato luogo a procedimenti di verifica e/o di istruttoria da parte dei settori territorialmente competenti;
2. segnalazioni di esclusione di imprese da gare pubbliche, relative all'attività di inserimento nel Casellario informatico di annotazione a carico delle imprese qualificate delle cause di esclusione dalle gare d'appalto, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163/06 (n. 652);
3. comunicazioni di esclusione di imprese in esito a verifica dei requisiti di carattere speciale, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 163/06 (n. 235);
4. fatti e circostanze di scarsa rilevanza ai fini dell'attività dell'Autorità, comunicate solo per conoscenza e, in generale, immediatamente archiviate (n. 171).

Ai responsabili dei procedimenti interessati ai rilievi mossi è stato, inoltre, chiesto contestualmente di comunicare le conclusioni di tale attività di riesame ai sensi dell'art. 6 del codice.

E' da segnalare, inoltre, l'indagine sulla gestione dei rifiuti urbani avviata a seguito di vari esposti relativi all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti stessi, nei quali si lamentava un frequente ricorso alle proroghe dei contratti già in essere. L'indagine è stata indirizzata a verificare le modalità di affidamento degli attuali servizi ambientali anche alla luce della giurisprudenza comunitaria.

Le nuove norme introdotte dal legislatore nel corso del 2008 hanno richiesto numerosi interventi dell'Autorità, sollecitati sia da parte delle stazioni appaltanti sia da parte delle imprese, tesi a chiarire le disposizioni emanate in relazione alla complessità delle procedure ed alle interazioni delle stesse con le rimanenti parti del codice.

Le tematiche sviluppate afferiscono, tra l'altro, alla finanza di progetto: l'Autorità, tenuto conto del nuovo assetto della materia, ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, alcune prime indicazioni operative, in merito a talune problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara.

In ordine alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali, ex articolo 23-*bis* del DL n. 112/2008, conv. dalla legge n. 133/2008, l'Autorità ha sottolineato l'importanza di una celere definizione del quadro giuridico mediante l'emanazione dei regolamenti entro i termini previsti dal citato articolo 23-*bis* e, nell'ambito dei compiti ad essa assegnati, ha ritenuto opportuno predisporre un atto di segnalazione per il Governo e il Parlamento su alcuni aspetti della riforma particolarmente critici, anche con riferimento alla disciplina dell'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali¹⁴.

L'attività dell'Autorità nel corso del 2008 è stata caratterizzata anche da attività istruttoria afferente alle indagini conoscitive di settore. Nel merito ha proceduto all'esame delle criticità degli affidamenti *in house* dei Servizi idrici integrati, del sistema tariffario nella gestione integrata dei servizi idrici, delle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali, nonché dei meccanismi per il loro periodico aggiornamento e adeguamento dei prezzi contrattuali.

All'Autorità sono attribuite particolari competenze nel settore del contenzioso sulla contrattualistica pubblica. I due strumenti deflattivi del contenzioso operanti presso l'Autorità

¹⁴ Le questioni oggetto della segnalazione hanno riguardato i seguenti aspetti: l'armonizzazione della nuova disciplina con quelle vigenti di settore; la disciplina dell'affidamento in via ordinaria; la disciplina del modello organizzativo *in house*; il regime transitorio; il miglioramento del sistema di indirizzo, rilevazione dati e controllo e degli strumenti di tutela non giurisdizionale.

sono: il procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n) del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e l'arbitrato amministrato presso la Camera arbitrale per i contratti pubblici.

Quanto al primo strumento, il precontenzioso ha trovato nel corso del 2008 un ulteriore sviluppo, grazie alle sue caratteristiche - tra cui l'autonoma iniziativa delle parti nel promuovere l'intervento consultivo, la flessibilità e l'agilità della procedura, per la quale non sono richiesti particolari formalismi - che rendono l'istituto idoneo a raggiungere gli obiettivi, ripetutamente evidenziati dalla Commissione dell'Unione Europea, di garantire un accesso a mezzi di ricorso efficaci e rapidi avverso le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché la possibilità di correggere le riscontrate violazioni in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate¹⁵.

Rispetto all'anno 2007 va segnalato un incremento delle istanze di parere inviate del 32 per cento (dalle 564 istanze di parere pervenute nel 2007, alle 743 del 2008). Di tali istanze viene confermato il *trend* evidenziato lo scorso anno che vede i pareri resi dall'Autorità, nel periodo di riferimento, conseguenti ad istanze presentate dagli operatori economici nella misura del 76 per cento, e per il rimanente 24 per cento ad istanze presentate dalle stazioni appaltanti. Dall'esame dei dati relativi al 2008 emerge la tendenza delle stazioni appaltanti ad uniformarsi a tali pareri.

Quanto al contenzioso arbitrale, nel corso dell'anno 2008, si evidenzia un andamento favorevole dei procedimenti iscritti presso la Camera arbitrale. Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 89 nel 2008, n. 53 nel 2007, n. 51 nel 2006, e n. 81 del 2005), sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 78 nel 2008, a n. 46 nel 2007, a n. 36 nel 2006 e a n. 70 nel 2005). Elevato è stato anche il numero degli arbitrati in corso nel 2008 (91), dei quali 30 conclusi nell'esercizio.

Nel valutare tali dati occorre tenere conto del fatto che l'arbitrato amministrato, a partire dal 15 maggio 2005 (data in cui è entrata in vigore la legge 14 maggio 2005, n. 80), non costituisce più, come negli anni precedenti, l'unico sistema di giustizia arbitrale normativamente

¹⁵ L'istituto consente di ottenere, senza versare alcun corrispettivo aggiuntivo al contributo dovuto ai sensi della legge n. 266/2005, un parere autorevole e neutrale, reso dall'Autorità che contribuisce a diminuire il contenzioso amministrativo. Alla luce dell'esperienza maturata nel corso del 2007, sulla base della casistica che via via si è creata, al fine di rendere il procedimento di precontenzioso più rispondente alle esigenze manifestate sia dal mercato, sia dalle stazioni appaltanti. Con provvedimento del 10 gennaio 2008 l'Autorità ha emanato un nuovo Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il quale ha definito e dettato alcuni aspetti del procedimento, che il previgente Regolamento non disciplinava.

previsto, potendo le parti nominare di comune accordo il presidente del collegio e, in conseguenza di tale scelta, seguire il modello dell'arbitrato libero.

In termini percentuali, peraltro, gli arbitrati amministrati hanno continuato a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi, come è confermato dal dato relativo al deposito dei lodi. Risulta, infatti, che i lodi adottati nel 2008 in esito a procedure amministrative sono stati 26, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 158. La quota dell'1 per mille riscossa all'atto del deposito ha determinato l'introito di euro 2.439.013,57 a fronte di euro 1.960.283,96 del 2007.

Per ciò che concerne gli esiti dei lodi che concludono con soccombenze reciproche (la quota maggiore delle quali è a carico dell'Amministrazione), si rileva che il fenomeno ha una maggiore incidenza percentuale nei casi di progettazione architettuale e nella direzione dei lavori. Da tale fenomeno si possono desumere carenze da parte delle amministrazioni nello svolgimento delle attività concernenti tali delicate fasi.

3. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato

Con la presente relazione la Corte ha dato avvio, in via sperimentale, ad un'indagine sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni centrali, al fine di individuare, nel più ampio contesto di analisi della spesa pubblica, le criticità emerse nello svolgimento di tale attività, con particolare riferimento all'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

A tal fine è stato inviato alle Amministrazioni centrali un questionario nel quale sono state richieste le seguenti informazioni:

1. spesa complessiva, riconducibile all'attività contrattuale, articolata per missioni e programmi, con l'evidenza dell'incidenza percentuale rispetto a:
 - a) totale delle spese per finalità istituzionali;
 - b) totale delle spese di funzionamento;
 - c) totale complessivo;
2. ripartizione delle somme spese (impegnate) per tipologia di scelta del contraente (procedure aperte, procedure ristrette, procedure negoziate, tra le quali evidenziare le spese in economia);
3. somme accertate a seguito di contratti attivi;

4. utilizzazione della Consip (somme impegnate per acquisti di beni o servizi, totale contratti);
5. criticità riscontrate nell'applicazione del codice degli appalti;
6. misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito nell'ambito dell'attività contrattuale.

La seguente tabella riporta i dati forniti dalle Amministrazioni in risposta al punto 1 del questionario (l'allegato n. 1 rappresenta gli stessi dati suddivisi per missioni e programmi). Al riguardo si deve precisare che la richiesta si riferiva agli impegni assunti nel 2008 a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio. L'aggregazione dei dati sintetizzati nella tabella, stante il carattere sperimentale dell'indagine, deve considerarsi meramente indicativa. Si deve evidenziare inoltre che la spesa relativa alle categorie economiche II e XXI (in termini di stanziamenti definitivi di competenza ammonta per il 2008 rispettivamente a 12.505.435.522,38 euro ed a 7.568.609.873,83 euro¹⁶. Quanto al macroaggregato 1, Spese di funzionamento, lo stanziamento definitivo in termini di competenza per il 2008 è di 92.913.939.228,75 che va ridotto a 13.337.392.878,82 decurtando dalla cifra iniziale le spese del personale.

¹⁶ A titolo meramente indicativo la tabella seguente ricostruisce la spesa, in termini di stanziamenti, derivante da attività contrattuale considerando i consumi intermedi rettificati (aggio e commissioni su titoli), gli investimenti (categoria XXI) e alcune poste integrative appartenenti alla categoria I e XII (buoni pasto, mense, vestiario, premi di assicurazione).

Categoria	Stanziamento definitivo
Cat 2 - Consumi intermedi	11.075.015.258,38
Aggio	-817.567.388,00
Comm tit	-612.852.876,00
Consumi intermedi	12.505.435.522,38
Cat 1 - Redditi di lavoro dipendente	410.951.301,45
Buoni pasto	129.220.879,10
Mense	180.294.180,54
Vestiario	101.436.241,81
Cat 21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.568.609.873,83
Investimenti	7.568.609.873,83
Cat 12 - Altre uscite correnti	5.157.558,05
Premi di assicurazione	5.157.558,05
Totale complessivo	19.059.733.991,71

Ministeri
Contratti 2008: impegni in conto competenza*

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)**	Inc. b/c	Totale impegno spese (c)	Inc. Totale c
Affari esteri	62.435	35,48	113.522	64,52	175.956	2,94
Ambiente e tutela del territorio	88.949	90,31	9.539	9,69	98.488	1,65
Beni ed attività culturali	94.258	68,81	42.725	31,19	136.983	2,29
Difesa	2.788.401	85,70	465.330	14,30	3.253.731	54,39
Economia e finanze	0	0,00	6.300	100,00	6.300	0,11
Giustizia	9.250	2,57	350.770	97,43	360.020	6,02
Infrastrutture	503.370	94,35	30.121	5,65	533.491	8,92
Interno	175.707	14,19	1.062.689	85,81	1.238.396	20,70
Istruzione	3.212	52,48	2.908	47,52	6.120	0,10
Lavoro e previdenza sociale	11.506	15,08	64.771	84,92	76.277	1,28
Politiche agricole alimentari e forestali	36.841	57,34	27.411	42,66	64.252	1,07
Sviluppo economico	17.562	54,59	14.606	45,41	32.168	0,54
Totale complessivo	3.791.490	63,38	2.190.693	36,62	5.982.183	100,00

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

* Impegni assunti a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio.

** Per le spese di funzionamento si è fatto riferimento a quelle strumentali rispetto all'azione istituzionale delle Amministrazioni.

Dai dati riportati nella tabella (esposti in termini di competenza) si evince che l'incidenza della spesa riguardante l'attività contrattuale è sostanzialmente modesta. In termini generali si può rilevare che, ferma restando la necessità di rendere quanto più efficienti ed economici i procedimenti per l'acquisto di beni e servizi e per la realizzazione delle opere, non sembra che gli ambiti sui quali operare riduzioni di spesa siano tali da offrire risultati quantitativamente interessanti.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 2 del questionario "Ripartizione delle somme spese (impegni) per tipologia di scelta del contraente".

Attività contrattuale

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Procedure	Appalto	Procedure	Procedure	di cui (in	Mercato	Convenzione	NC3A/	N/R*	Totale
Affari esteri	957		6.014	163.116	76.197	5.868				175.956
Ambiente e tutela			53.404	40.478	1.788	491	214			94.586
Beni ed attività	8.976	8.851		114.240	78.216	4.917				136.983
Difesa	273.096	669	276.312	1.754.179	49.875	3.267	14.690	1.357		2.323.570
Economia e finanze		551		0	2.007	1.653	2.089			4.293
Giustizia	16.738.234	0	59.624	365.663	6.252	8.009				17.171.529
Interno	154.228	133	560.052	735.733	526.051	41.455				1.491.602
Istruzione				4.038	700	420				4.458
Lavoro e	5.298		399	15.906	7.016	2.724	17.635			41.962
Politiche agricole	3.571		6.573	30.761	20.507	7.727			3.446	52.078
Sviluppo	1.444	250	6.527	23.007	16.301	3.609				34.837
Infrastrutture	40.324	16.334	147.585	193.955	47.325	3.903				402.102
Totale complessivo	17.226.129	26.788	1.116.490	3.441.075	832.235	84.043	34.627	1.357	3.446	21.933.956

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

* NC3A/NAMSA : dati relativi al Ministero della difesa.

** N/R: dati di dettaglio non rilevati.

La tabella mostra che, ad eccezione del Ministero della giustizia, le altre Amministrazioni ricorrono a procedure aperte in misura molto modesta. Prevale invece il ricorso alle procedure negoziate (in particolare al Ministero della difesa) e alle procedure ristrette. Anche le spese in economia raggiungono in alcune amministrazioni (Ministero dell'interno) valori percentualmente significativi. La Corte ritiene necessario che siano ricercate e approfondite le motivazioni alla base dello scarso ricorso alle procedure aperte e che siano monitorate costantemente le ragioni sostanziali del frequente ricorso alle procedure alternative; ciò al fine di individuare e rimuovere quanto più possibile gli ostacoli che si frappongono alla concorrenza nel mercato.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 3 del questionario "Somme accertate a seguito di contratti attivi".

Contratti attivi

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Somme accertate a seguito di contratti attivi
Affari esteri	209
Beni ed attività culturali	18.711
Difesa	1.997
Giustizia	196.257
Interno	6.775
Lavoro e previdenza sociale	289
Totale complessivo	224.238

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

La tabella evidenzia la sostanziale irrilevanza (in relazione al totale delle entrate finali) delle cifre acquisite all'entrata a seguito di contratti attivi. Ciò fa ritenere necessaria una valutazione di opportunità sulla possibile soluzione di centralizzare l'attività contrattuale in questione, al fine di non disperdere il tempo/persona delle risorse umane assegnate all'esperimento di procedure complesse a fronte di entrate molto esigue.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 4 del questionario "Utilizzazione della Consip" (le considerazioni generali sull'attività della Consip sono riportate nello specifico paragrafo).

Attività contrattuale Consip

Amministrazione	Categoria	<i>(in migliaia di euro)</i>	
		Somme impegnate	Numero contratti
Affari esteri	Beni	733	18
	Servizi	17.616	14
	Totale	18.348	32
Ambiente e tutela del territorio	Beni	730	112
	Servizi	3.344	15
	Totale	4.074	127
Beni ed attività culturali	Beni	2.255	778
	Servizi	3.572	226
	Totale	5.827	1.004
Difesa	Beni	50.864	184
	Servizi	21.661	32
	Totale	72.525	216
Economia e finanze	Beni	342	173
	Servizi	2.122	280
	Totale	2.465	453
Giustizia	Beni	42.046	11.034
	Servizi	61.131	393
	Totale	103.177	11.427
Infrastrutture	Beni	2.953	555
	Servizi	6.142	144
	Totale	9.095	699
Interno	Beni	16.891	182
	Servizi	34.022	204
	Totale	50.913	386
Istruzione	Beni	54	5
	Servizi	1.393	31
	Totale	1.447	36
Lavoro e previdenza sociale	Beni	173	3
	Servizi	453	28
	Totale	626	31
Politiche agricole alimentari e forestali	Beni	771	198
	Servizi	3.291	48
	Totale	4.063	246
Totale complessivo		272.560	14.657

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

Quanto al punto 5 del questionario, relativo alle criticità riscontrate nell'applicazione del codice dei contratti, dalle risposte pervenute è emerso che la maggior parte delle Amministrazioni lamenta difficoltà nell'applicazione del Codice stesso, attribuita all'estrema complessità delle disposizioni in esso contenute. È inoltre formulato l'auspicio che si pervenga ad una semplificazione sia testuale che sostanziale delle norme in materia¹⁷. Si ritiene utile nelle pagine che seguono, in considerazione delle difficoltà gestionali che esse rivelano, riferire in ordine alle segnalazioni delle Amministrazioni interpellate.

Dalla documentazione pervenuta alla Corte si rileva che alcune amministrazioni non hanno indicato criticità nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Il Ministero dello sviluppo economico ha dichiarato di aver riscontrato difficoltà nell'applicazione dell'art. 48 del Codice dei contratti pubblici¹⁸.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha rilevato che l'art. 66, comma 7, relativo alle "Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi", nella parte in cui dispone che "gli avvisi e i bandi sono altresì pubblicati, dopo dodici giorni dalla trasmissione alla commissione", non chiarisce quale debba essere il periodo utile per la pubblicazione. Inoltre, una delle Direzioni generali dello stesso ministero, avendo fatto ricorso esclusivamente alla tipologia contrattualistica "lavori, servizi e forniture in economia", disciplinata dall'art. 125 (già prevista dal d.P.R. n. 384/2001¹⁹) - poiché i beni e servizi di cui essa ha avuto necessità di dotarsi maggiormente non superavano la soglia di euro 137.000²⁰ - afferma di aver riscontrato disagi in sede di indagini di mercato preventive, rispetto alla individuazione di almeno cinque operatori economici per ogni tipologia di beni e servizi, che potessero fornire garanzie adeguate in ordine ai requisiti di qualificazione e di affidabilità.

Nello svolgimento dell'attività contrattuale il Ministero della giustizia afferma di aver riscontrato un eccessivo costo delle pubblicazioni; criticità hanno anche interessato, per la maggior parte dei casi, l'acquisizione dei documenti richiesti per la partecipazione alle

¹⁷ Le difficoltà sono state confermate anche nel corso delle audizioni dei rappresentanti dei ministeri tenutesi presso le Sezioni Riunite in sede di controllo tra la fine del 2008 e l'inizio del corrente anno.

¹⁸ Non sono state però chiarite le ragioni delle criticità rilevate.

¹⁹ D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, intitolato «Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia».

²⁰ Gli importi di cui all'art. 125, comma 9, d.lgs. 163 del 2006, sono stati sostituiti dal Regolamento CE n. 1422 del 2007 che modifica le direttive CE n. 17 e 18 del 2004. Nello specifico, l'importo ammesso per le forniture e i servizi in economia per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 28, comma 1, lettera a), deve essere inferiore a «133.000 euro» (anziché 137.000 euro) e per le stazioni appaltanti di cui all'art. 28, comma 1, lettera b), deve essere inferiore a «206.000 euro» (anziché 211.000 euro).

procedure di gara, nonché la fase di aggiudicazione quando gravata dalla procedura di anomalia dell'offerta.

Il Ministero degli affari esteri ha rilevato che la bassa soglia fissata per le spese in economia (130.000 euro per le spese ICT) non consente di intervenire con celerità nella esecuzione delle procedure; che i vincoli stabiliti dal Codice dei contratti per la procedura negoziata, previa emanazione del bando e senza bando, obbligano alla scelta della procedura aperta o ristretta anche quando la procedura negoziata sarebbe oggettivamente la più conveniente; che il procedimento di evidenza pubblica, risulta complesso e frastagliato in relazione agli adempimenti da compiere, per la mancata omogeneità delle soglie di spesa previste dalle varie autorità operanti nel settore dei contratti pubblici in generale e dell'ICT in particolare.

Problematiche di non poco conto hanno anche riguardato:

- l'applicazione della disciplina in materia di lavori all'estero, per il fatto che essa regola i contratti relativi ai soli beni o servizi, mentre per i lavori in economia sussisterebbero, secondo l'Amministrazione, ambiti non ancora compiutamente disciplinati, ciò che consente margini interpretativi eccessivi nonché difficoltà di armonizzazione con le norme specifiche del Ministero degli affari esteri²¹;

- l'individuazione della figura del responsabile unico del procedimento presso le sedi all'estero, in assenza di figure tecniche in servizio all'estero e nella sede centrale (sia per i lavori che per beni e servizi);

- la selezione del contraente da parte dell'Amministrazione, effettuata, volta per volta, tra imprese locali che possono non essere in grado di adempiere secondo i requisiti delle norme italiane di settore oppure tra imprese italiane, con potenziale incremento del costo dell'opera.

Il Ministero dell'interno ha segnalato difficoltà nell'applicazione della disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici, in particolare nell'ambito del Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile. L'Amministrazione in primo luogo riferisce che, in materia di consorzi ordinari, vi è la carenza di norme che stabiliscano quali requisiti debbano essere posseduti e comprovati dal consorzio e dalle singole imprese consorziate. Evidenzia, infatti, che l'art. 35 del d.lgs. n. 163/2006, non menzionando i consorzi di cui all'art. 34, comma 1, lett. e) non sembrerebbe possa riferirsi anche ai consorzi ordinari concorrenti. In materia di approvazione dell'aggiudicazione, in relazione agli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 163/2006, viene riscontrata, poi, scarsa chiarezza ai fini della necessaria distinzione tra aggiudicazione

provvisoria, approvazione dell'aggiudicazione provvisoria, aggiudicazione definitiva ed efficacia dell'aggiudicazione definitiva, sia nell'uso della terminologia da parte del Codice che della successione temporale tra le suddette fasi. La procedura relativa alla verifica dell'anomalia dell'offerta, inoltre, sempre secondo quanto riferisce l'Amministrazione, risulterebbe farraginosa. Sono state segnalate notevoli complessità nella gestione dei rapporti con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, soprattutto nella fase di accesso al sito *internet* dell'Autorità e difficoltà nel contattare i referenti per la richiesta di chiarimenti sui quesiti di difficile comprensione. Laboriosa è risultata la gestione e la comunicazione delle informazioni per i frequenti rallentamenti di carattere tecnico verificatisi sul sito dell'Autorità, ad esempio, in fase di acquisizione del CIG (Codice Identificativo Gara). E' stato inoltre rilevato che il Codice dei contratti consentirebbe un ricorso troppo agevole alle procedure negoziate.

Anche l'attività contrattuale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si è svolta nell'ambito delle direzioni generali. La Direzione per i servizi interni del Ministero ha reso noto che l'attività contrattuale da essa posta in essere è principalmente orientata all'acquisto di beni e servizi mediante convenzioni Consip e non richiede, pertanto, l'attivazione di specifiche procedure di gara. Tuttavia, nel corso dell'esercizio 2008, per la pendenza di un ricorso giurisdizionale in ordine all'affidamento da parte di Consip della convenzione buoni pasto per il Lazio, l'Amministrazione ha dovuto provvedere all'acquisizione diretta di buoni pasto, mediante la procedura di cui all'art. 57, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 163/2006²², precedentemente forniti dal soggetto affidatario della convenzione (e dichiarato nuovamente aggiudicatario) ad un prezzo addirittura inferiore a quello ottenuto da Consip in sede di gara²³.

Il Ministero della difesa ha rilevato un'eccessiva complessità delle procedure di aggiudicazione nel caso di mere forniture e che l'aumento percentuale della cauzione definitiva di cui all'art. 113 dovrebbe essere commisurato alla media dei prezzi offerti e non al prezzo base palese; criticità hanno riguardato l'applicazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) presentato dai fornitori, sotto il profilo del raccordo tra i tempi e le modalità per il rilascio del documento e l'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006 in tema di

²¹ L'Amministrazione richiama ad es. il d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, relativo all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.

²² L'art. 57, comma 2, lett. c), intitolato "*Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*", dispone che "nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita: nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti".

²³ L'Amministrazione ha dichiarato che l'importo complessivo di tale contratto è stato pari a euro 665.700,00.

procedure di economia. Inoltre, è stata resa nota la difficoltà di inserimento sul portale dell'Autorità dei dati relativi agli appalti aggiudicati e sono state riscontrate criticità in applicazione dell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici in merito alla scelta del responsabile unico del procedimento per gli appalti, servizi e forniture e sui poteri dello stesso nei confronti degli altri attori coinvolti (in particolare più dirigenti con compiti specifici afferenti le particolari competenze), in caso di patologie procedurali. Secondo l'Amministrazione della difesa sarebbe, invece, auspicabile la nomina di un responsabile del procedimento per ogni singola fase di progettazione, affidamento ed esecuzione, anche in considerazione della struttura gerarchica degli organi delle Forze armate. Tale struttura rende estremamente difficoltosa la nomina di un unico responsabile per attività spesso convergenti su enti territorialmente molto decentrati o frammentati. L'Amministrazione ha, tuttavia, rilevato che una deroga all'art. 10 è costituita dall'art. 196 del Codice²⁴ che detta una disciplina speciale per il settore della difesa, sebbene anche tale disposizione sia limitata ai soli appalti pubblici di lavori e non anche ai settori dei servizi e delle forniture. Ciò lascia, pertanto aperta la questione relativa alla necessità di individuare un soggetto che abbia competenze tecniche, giuridico-amministrative ed operative così diversificate.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha rilevato che la soglia per gli appalti con procedura negoziata appare di importo non adeguato, segnalando l'esigenza di allinearla, quantomeno, all'andamento generale del costo della vita. L'Amministrazione ha inoltre riscontrato criticità nelle fasi di accesso alle procedure informatiche, necessarie per l'adempimento degli obblighi di pubblicità a carico delle pubbliche amministrazioni, sia nella fase iniziale di richiesta del CIG che nella fase conclusiva (aggiudicazione) di comunicazione dei dati informativi di ciascuna gara (aggiudicatario, oggetto dell'appalto, dati economici, ecc.). Infatti, i previsti tempi di scadenza della pagina elettronica sono, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, troppo brevi e la mancanza di codici specifici nel sistema ha, richiesto talvolta l'inserimento di codici indicativi, rendendo particolarmente farraginoso la procedura²⁵.

²⁴ L'art. 196, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, infatti, stabilisce che "in deroga all'articolo 10, limitatamente agli appalti pubblici di lavori, l'amministrazione della difesa, in considerazione della struttura gerarchica dei propri organi tecnici, in luogo di un unico responsabile del procedimento può nominare un responsabile del procedimento per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo: progettazione, affidamento ed esecuzione. Il responsabile unico del procedimento, ovvero i responsabili di ogni singola fase, sono individuati nell'ambito del personale tecnico del Ministero della difesa. Il responsabile del procedimento per la fase di affidamento può essere un dipendente specializzato in materie giuridico-amministrative". Il regolamento previsto dalla citata disposizione non è stato ancora emanato. Non risulta neanche adottato lo specifico regolamento recante la disciplina attuativa dell'articolo 17 del Codice concernente i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza.

²⁵ A sostegno di ciò, l'Amministrazione osserva che la comunicazione dei dati informativi di ciascuna gara relativi all'aggiudicatario, all'oggetto dell'appalto, ai dati economici, ecc., va fatta anche all'Osservatorio istituito dall'Autorità e, in caso di aggiudicazione di un appalto con procedura aperta sopra la soglia comunitaria, la comunicazione deve effettuarsi, inoltre, alla GUCE (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee) e al SIMAP (Sistema informativo degli appalti pubblici europei), sempre con procedura informatica.

L'Amministrazione, inoltre, rileva la scarsa coerenza del sistema che sembra essere predisposto soprattutto per i contratti di appalto di lavori, più che per quelli di fornitura e servizi, richiedendo, per questi ultimi, dati che possono essere forniti solo in maniera virtuale²⁶. Da ultimo, viene segnalata la necessità di chiarire il rapporto tra le norme del d.lgs. n. 163/2006 e quelle in materia di contabilità dello Stato²⁷. Nelle disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 è stata riscontrata poca chiarezza anche in riferimento all'art. 11, comma 2; secondo l'Amministrazione, non sarebbe chiaro se l'atto di determinazione a contrarre abbia mera rilevanza interna all'Amministrazione aggiudicatrice o se debba essere sottoposto a forme di pubblicazione o controllo. Inoltre, il comma 3 dello stesso articolo, relativo alla forma del contratto, non specificherebbe se esista ancora l'obbligo normativo, ex artt. 16 e 17 del RD 2440/1923, di stipulare il contratto per atto pubblico o nella forma pubblico-amministrativa, a cura dell'ufficiale rogante, oppure se debba considerarsi sufficiente la scrittura privata. L'attenzione viene posta anche su altre disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006: l'art. 64 sembrerebbe, secondo l'Amministrazione, demandare ai singoli operatori delle stazioni appaltanti il difficile compito di rintracciare, all'interno del Codice, gli elementi da inserire nel bando di gara, mettendo, così, a repentaglio il buon esito della gara fin dal suo avvio; l'art. 83, comma 4 e l'art. 84, relativi, rispettivamente, alla fissazione dei criteri per l'attribuzione dei punteggi, alla nomina dei commissari, nonché alla costituzione della Commissione aggiudicatrice; l'art. 49, commi 3-5 (dichiarazioni in caso di avvalimento); l'art. 68 (specifiche tecniche: verifica della equivalenza e di conformità alle prestazioni o requisiti funzionali); l'art. 69, comma 4 (accettazione di condizioni particolari di esecuzione); l'art. 75 (verifica della garanzia a corredo dell'offerta); l'art. 78 (contenuto dei verbali di gara); l'art. 79 (comunicazione circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio); gli artt. 86 e ss. (valutazioni circa la congruità delle offerte).

Inoltre, secondo l'Amministrazione, la fittissima trama di adempimenti, termini e scadenze, nonostante siano stati previsti dal legislatore con regole molto puntuali, finiscono per provocare un'ulteriore dilatazione dei tempi per la definizione delle procedure di gara. Infine, alcune riflessioni hanno riguardato il preminente ruolo affidato al responsabile unico del procedimento, sia nella fasi pre-gara e della selezione delle offerte, che in quelle di esecuzione del contratto.

²⁶ A titolo esemplificativo l'Amministrazione rileva la previsione della scheda "prestazioni progettuali" anche per i servizi e forniture, per i quali non può sussistere alcun progettista.

²⁷ Secondo l'Amministrazione, la fase contabile dell'impegno prevista dalla contabilità di Stato, non sarebbe compatibile con le procedure di determina a contrarre attraverso le quali le somme destinate al finanziamento del contratto sarebbero già teoricamente vincolate.

Il Ministero per i beni e le attività culturali oltre a riferire difficoltà ad assumere impegni e a programmare interventi per l'esiguità delle somme assegnate, nonché il notevole ritardo dell'approvazione dei piani di spesa, ha messo in luce criticità segnalate soprattutto dai propri uffici periferici. In particolare, sono state evidenziate difficoltà nell'applicazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 169 del 2006 ("avvalimento"), relativo al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA, richiesti a coloro che intendano concorrere ad una gara, per la mancata emanazione di alcuni decreti ministeriali in materia. L'art. 49, infatti, va posto in relazione con gli articoli 201, comma 3 e 204, comma 3 i quali, rispettivamente, prescrivono che, "ulteriori requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori" e "l'individuazione delle metodologie di valutazione delle offerte e di attribuzione dei punteggi nelle ipotesi di affidamento di lavori su beni mobili o superfici decorate di beni architettonici" sono stabiliti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata. È stato poi osservato che, in conseguenza della modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 152 del 2008 all'art. 22 del d.lgs. n. 163 del 2006, si è determinato un aumento della media delle percentuali delle offerte; è stato anche rilevato che nella disciplina del Codice dei contratti pubblici, non vi sarebbe sistematicità nella trattazione di alcuni istituti contrattuali e che l'applicazione sarebbe resa ancora più complessa dalle continue modifiche ed integrazioni sopravvenute nell'arco temporale di due anni; inoltre: non risulterebbero chiarificatrici le pronunce giurisprudenziali in materia; sono state riscontrate anche difficoltà a ricorrere al sistema delle convenzioni e del mercato elettronico per il fatto che, spesso, i servizi richiesti (ad es. manutenzioni) sono offerti a costi eccessivamente onerosi e non sostenibili con i piani di spesa finanziati; i limiti minimi di spesa (per acquisti di beni) sono superiori alle effettive necessità dell'acquirente o al budget a disposizione; il continuo susseguirsi di norme, come ad es. il decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, hanno aggravato l'applicazione delle norme del codice dei contratti. La situazione è stata resa complessa anche per la mancata emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 201, comma 3²⁸, per la qualificazione degli esecutori di interventi su beni culturali, di cui all'art. 204, comma 3²⁹, per la valutazione delle offerte e al comma 4 del medesimo articolo³⁰, relativo all'affidamento di lavori di particolari tipologie³¹.

²⁸ All'art. 201, comma 3, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 è stabilito che "con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti ulteriori specifici requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di cui all'articolo 198, ad integrazione di quelli definiti dal regolamento di cui all'articolo 5, anche al fine di consentire la partecipazione delle imprese artigiane".

²⁹ All'art. 204, comma 3, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, è previsto che "con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le metodologie di valutazione delle