

Norme rilevanti in tema di acquisizioni di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni sono contenute, poi, nel decreto legge n. 78 del 2010⁵⁸. L'art. 8, comma 5, prevede che, al fine dell'ottimizzazione della spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ciascun anno, fornisca criteri ed indicazioni di riferimento per il miglioramento dell'efficienza di detta spesa sulla base dei dati relativi al Programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici gestito dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze nonché dei dati forniti dalle amministrazioni in relazione alle voci di spesa per consumi intermedi. La norma prevede che la Consip fornisca il necessario supporto all'iniziativa. Sulla base di dette informazioni le indicate amministrazioni elaborano e trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze piani di razionalizzazione della spesa annua per consumi intermedi. In mancanza di piani o in caso di mancato rispetto dei piani si ha una riduzione degli stanziamenti per spese per consumi intermedi.

L'art. 11, comma 4, del DL n. 78 del 2010, invece, prevede che in conformità con quanto previsto dall'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e dall'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e fermo il monitoraggio previsto dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con legge 16 novembre 2001, n. 405, gli eventuali acquisti di beni e servizi effettuati dalle aziende sanitarie ed ospedaliere al di fuori delle convenzioni e per importi superiori ai prezzi di riferimento sono oggetto di specifica e motivata relazione, sottoposta agli organi di controllo e di revisione delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Nella sostanza la norma mira ad un rafforzamento del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria già previsto dall'art. 2, DL n. 347 del 2001.

Rilevante in tema di acquisizioni di beni e servizi è, altresì, l'art. 13 della legge n. 136 del 2010, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definite le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Infine, si evidenzia che il d.P.R. n. 207 del 2010⁵⁹, entrato in vigore l'8 giugno u.s., pone una nuova disciplina degli strumenti di *e-procurement* (procedure interamente gestite con sistemi telematici; mercato elettronico; asta elettronica). L'art. 287, comma 2, prevede, inoltre, che il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi della Consip, può provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi e amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

Con riferimento all'attività svolta dalla Consip, per l'anno 2010, si riportano di seguito le tavole relative al sistema delle convenzioni⁶⁰ di acquisto di beni e servizi.

aggiudicazione degli appalti basati su un accordo quadro concluso ai sensi del citato comma 225. Infine, in base al comma 227 del medesimo articolo, nell'ambito del sistema a rete costituito dalle centrali regionali e dalla Consip ai sensi dell'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, possono essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di accordi quadro, conclusi anche ai sensi dei precedenti commi 225 e 226 dalla Consip, al fine di determinare un'elevata possibilità di incidere positivamente e in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici anche attraverso il coordinamento dei diversi livelli di governo responsabili della spesa pubblica definito dalla normativa vigente.

⁵⁸ 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*».

⁵⁹ D.P.R. 5 novembre 2010, n. 207, recante «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

⁶⁰ I dati riportati in tabella confermano il crescente apprezzamento espresso dalle pubbliche amministrazioni nei confronti del programma in grado di rispondere al fabbisogno delle stesse in termini di beni e servizi. Il sistema delle convenzioni ha fatto registrare un valore di transato di 1.974 milioni di euro (preconsuntivo al 15 marzo 2011) con un incremento del 12 per cento rispetto al valore del 2009. Per quanto riguarda la distribuzione del transato per comparto si rileva anche per il 2010 la prevalenza del comparto Stato (circa il 48 per cento del transato totale) in linea con il regime di obbligatorietà vigente.

Tavola 1a

«TRANSATO»(*) SULLE CONVENZIONI PER COMPARTO DI AMMINISTRAZIONI.

(in migliaia di euro)

COMPARTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (febbraio)
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO STATO	713.248	707.350	1.140.015	660.681	937.264	80.098
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO SANITA'	267.123	260.668	448.804	410.873	410.812	21.071
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO ENTI LOCALI	273.576	423.659	787.379	566.045	496.443	45.031
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO UNIVERSITA'	51.583	72.300	176.864	98.807	129.836	8.355
Totale	1.305.530	1.463.977	2.553.061	1.736.406	1.974.356	154.555
Valore «transato» comparto Stato/totale «transato»	54,6%	48,3%	44,7%	38,0%	47,5%	51,8%
Valore «transato» comparto Sanità/totale «transato»	20,5%	17,8%	17,6%	23,7%	20,8%	13,6%
Valore «transato» comparto Enti Locali/totale «transato»	21%	28,9%	30,8%	32,6%	25,1%	29,1%
Valore «transato» comparto Università/totale «transato»	4,0%	4,9%	6,9%	5,7%	6,6%	5,4%

Fonte: Consip - elaborazione marzo 2011.

(*) «Transato»: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.

Sempre in termini di risultati sulle convenzioni, il 2010 ha fatto registrare un valore di spesa affrontata pari a 12.760 milioni di euro e un valore di il risparmio potenziale pari a circa 2.424 milioni di euro.

Tavola 1b

DETTAGLIO VALORI DI SPESA E RISPARMIO PER COMPARTO DI AMMINISTRAZIONI.

(in migliaia di euro)

CONVENZIONI 2005						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.149.000	6.288.000	3.304.000	390.000	537.000	13.668.000
Risparmio potenziale**	782.000	675.000	687.000	87.000	75.000	2.306.000
«Transato» ***	466.509	188.240	254.598	37.774	0	947.121
Risparmio diretto ****	57.350	23.144	31.296	4.644	0	116.434
CONVENZIONI 2006						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.083.000	6.764.000	3.362.000	617.000	968.000	14.794.000
Risparmio potenziale**	744.000	843.000	759.000	131.000	303.000	2.780.000
«Transato» ***	713.248	267.123	273.576	51.583	0	1.305.530
Risparmio diretto ****	117.103	43.875	44.898	8.469	0	214.345

Segue tavola 1b

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	260.668	423.659	72.300	0	1.463.977
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	448.804	787.379	176.864	0	2.553.061
Risparmio diretto ****	318.791	125.567	220.117	49.458	0	713.932
CONVENZIONI 2009						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.344.890	3.673.520	3.560.250	514.340	0	11.093.000
Risparmio potenziale**	639.526	872.379	665.541	122.126	0	2.299.572
«Transato» ***	660.681	410.873	566.045	98.807	0	1.736.406
Risparmio diretto ****	128.938	140.591	148.417	28.092	0	446.037
CONVENZIONI 2010						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.813.240	3.765.380	4.550.500	630.880	0	12.760.000
Risparmio potenziale**	608.171	1.146.379	523.299	146.292	0	2.424.141
«Transato» ***	937.264	410.812	496.443	129.836	0	1.974.356
Risparmio diretto ****	186.466	195.915	115.384	35.536	0	533.301

Fonte: Consip.

(*) 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 DWH.

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

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

Tavola 1c

«TRANSATO» SUL MEPA PER COMPARTO.

(in migliaia di euro)

COMPARTI	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (febbraio)	Totale Comparto
STATO	12.142	53.735	125.842	160.946	166.956	8.851	528.472
ENTI LOCALI	14.682	16.541	22.647	32.987	41.758	5.430	134.045
SANITA'	7.840	8.780	15.497	26.763	35.194	3.913	97.987
UNIVERSITA'	3.372	4.556	8.270	9.933	10.281	931	37.343
TOTALE	38.036	83.612	172.256	230.629	254.189	19.125	

Fonte DWH

Il Mercato elettronico della PA ha confermato la propria valenza di strumento di acquisto complementare al sistema delle convenzioni. L'obbligatorietà dello strumento e una crescente fidelizzazione delle Amministrazioni hanno infatti determinato un risultato in termini di «transato» pari a circa 254 milioni di euro (+ 10 per cento vs 2009). L'apprezzamento generale per lo strumento è confermato da una crescita del «transato» rispetto al 2009 rilevabile su tutti i comparti con particolare riferimento al comparto «Sanità» (+32 per cento vs 2009) ed «Enti locali» (+27 per cento vs 2009).

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

Anche per l'anno 2010 la Corte ha svolto l'indagine sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni centrali, i cui primi risultati sono stati esposti nella relazione 2008. Ciò al fine di verificare il permanere di criticità emerse nello svolgimento di tale attività, con particolare riferimento all'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Attraverso la compilazione di un questionario *standard*, le amministrazioni sono state sollecitate a fornire informazioni inerenti i seguenti quesiti:

1. spesa complessiva, riconducibile all'attività contrattuale, articolata per missioni e programmi, con l'evidenza dell'incidenza percentuale rispetto a:

- a) totale delle spese correnti;
- b) totale delle spese in conto capitale;
- c) totale complessivo;

2. ripartizione delle somme impegnate (distinte in spese correnti e in conto capitale) per tipologia di scelta del contraente (procedure aperte, procedure ristrette, procedure negoziate, tra le quali evidenziare le spese in economia);

3. criticità riscontrate nell'applicazione del codice degli appalti;

4. misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito nell'ambito dell'attività contrattuale.

La tavola 2 riporta i dati forniti dalle Amministrazioni in risposta al primo quesito del questionario (l'allegato rappresenta gli stessi dati suddivisi per missioni e programmi). Al riguardo, occorre precisare che la richiesta si riferiva agli impegni assunti nel 2010 a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio. L'aggregazione dei dati sintetizzati nella tabella, stante il carattere sperimentale dell'indagine, deve considerarsi pertanto meramente indicativa. Si rende necessario evidenziare, inoltre, che la spesa relativa alle categorie economiche II e XXI ammonta (in termini di impegni di competenza) per il 2010, rispettivamente, a 8,37 miliardi di euro e a 6,13 miliardi di euro⁶¹. Da un confronto con le spese complessive in termini di impegni (719,08 miliardi di euro) e stanziamenti definitivi (769,32 miliardi di euro), risultanti dalle rilevazioni contabili, l'attività contrattuale presenta un'incidenza del 2,2 per cento; se rapportiamo i dati dell'indagine (8,47 miliardi di euro) agli impegni complessivi, l'incidenza scende all'1,18 per cento.

Tavola 2

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA DISTINTI PER AMMINISTRAZIONE

(migliaia di euro)

Ministeri	Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Spese totali	Inc. %
Affari esteri	144.974	3,37	27.780	0,67	172.754	2,04
Lavoro e politiche sociali	118.212	2,75	7.592	0,18	125.804	1,49
Difesa	1.929.158	44,81	2.901.790	69,69	4.830.948	57,04
Giustizia	413.496	9,61	160.460	3,85	573.956	6,78
Ambiente, tutela del territorio e del mare	50.223	1,17	16.177	0,39	66.400	0,78
Infrastrutture e trasporti	85.835	1,99	450.763	10,83	536.597	6,34
Politiche agricole, alimentari e forestali	52.816	1,23	45.456	1,09	98.271	1,16
Economia e delle finanze	110.852	2,57	79.409	1,91	190.261	2,25
Interno	1.100.665	25,57	290.429	6,98	1.391.094	16,43
Istruzione, università e ricerca	81.642	1,90	1.083	0,03	82.725	0,98
Sviluppo economico	34.234	0,80	35.826	0,86	70.060	0,83
Beni e attività culturali	114.439	2,66	145.775	3,50	260.214	3,07
Salute	68.450	1,59	1.297	0,03	69.747	0,82
Totale complessivo	4.304.995	100,00	4.163.837	100,00	8.468.832	100,00

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

L'attività contrattuale si ripartisce in parti praticamente uguali tra spese correnti (50,8 per cento) e spese in conto capitale (49,2 per cento). In particolare, la spesa si distribuisce prevalentemente sul Ministero della difesa (oltre il 57 per cento del totale), in minor misura sul Ministero dell'interno e, con una differenza appena significativa, sui Ministeri della giustizia e delle infrastrutture. Dai dati riportati (in termini di competenza) si conferma quanto già emerso nel 2009 circa la modesta incidenza della spesa riguardante l'attività contrattuale sull'ammontare complessivo della spesa.

⁶¹ Per fini meramente indicativi la tavola 3 ricostruisce la spesa, in termini di impegni di competenza e di stanziamenti definitivi, derivanti da attività contrattuale considerando i consumi intermedi rettificati (aggi su prestiti e commissioni su titoli), gli investimenti (categoria XXI) e alcune poste integrative appartenenti alla categoria I e XII (buoni pasto, mense, vestiario, altre retribuzioni in natura, premi di assicurazione).

Tavola 3

MINISTERI: IMPEGNI IN C/COMPETENZA E STANZIAMENTI DEFINITIVI
DERIVANTI DA ATTIVITÀ CONTRATTUALE – ANNO 2010

(migliaia di euro)

Categoria	Stanziamiento definitivo (a)	Impegni in c/competenza (b)	Incidenza % (b/a)
Cat 1 - Redditi di lavoro dipendente rettificato	810.053	784.359	96,8
Buoni pasto	140.153	121.100	86,4
Mense	196.783	194.839	99,0
Vestiaro	104.922	104.698	99,8
Altre retribuzioni in natura	368.196	363.721	98,8
Cat 2 - Consumi intermedi rettificati	8.755.991	8.372.568	95,6
Aggi di riscossione	-710.790	-504.420	71,0
Commissioni su titoli	-870.015	-758.976	87,2
Consumi intermedi	10.336.797	9.635.964	93,2
Cat. 12 - Altre uscite correnti rettificati	21.310	18.085	84,9
Premi di assicurazione	21.310	18.085	84,9
Cat. 21 - Investimenti fissi e lordi e acquisti di terreni	7.335.957	6.133.565	83,6
Investimenti	7.335.957	6.133.565	83,6
Totale complessivo	16.923.312	15.308.576	90,5

Fonte dati: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni di competenza costituiscono il 90 per cento degli stanziamenti definitivi, con un'incidenza massima per i redditi da lavoro dipendente (97 per cento) e per i consumi intermedi rettificati (96 per cento), mentre si attesta all'84 per cento per gli investimenti fissi e lordi e acquisti di terreni.

La seguente tavola 4 espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 2 del questionario «Ripartizione delle somme spese (impegni) per tipologia di scelta del contraente».

Tavola 4

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA DISTINTI PER MINISTERO
E PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE

(migliaia di euro)

Ministero	Accordi quadro - Convenzioni (comprese Consip)	Mercato elettronico	Procedure aperte	Procedure negoziato (§)	Procedure negoziato in economia	Procedure negoziato non in economia	Procedure ristrette	Altro (*)	Non rilevato	Totale
Affari esteri	19.737	2.659	10.592		56.653	77.021	6.093			172.754
Lavoro e politiche sociali	5.335	2.500	2.391		40.963	5.539			69.076	125.804
Difesa	242.903	38.815	177.795	2.819.073			439.968	766.571	345.824	4.830.948
Giustizia	39.267	16.197	28.560	282.681			139.252		67.999	573.956
Ambiente, tutela del territorio e del mare	11.249	622	240	50.953			2.808		528	66.400
Infrastrutture e trasporti	45.532	3.181	51.920	184.000			209.287		42.677	536.597
Politiche agricole, alimentari e forestali	41.689	2.797	8.806		26.442	8.100	10.437			98.271
Economia e delle finanze	102.331	4.291	64.609	11.553			7.477			190.261
Interno	252.246	16.186	63.876		586.108	333.794	116.636	22.248		1.391.094
Istruzione, università e ricerca	4.764	1.895	18.036	43.290			2.884	11.855		82.725
Sviluppo economico (*)	9.916	4.491	1.871		6.270	41.407	6.104			70.060
Beni e attività culturali	16.280	5.804	22.348	207.863			7.920			260.214
Salute	7.124	2.217	18.426		4.089	30.125	7.767			69.747
Totale	798.372	101.654	469.470	3.599.414	720.525	495.986	956.633	800.674	526.104	8.468.832
Incidenza %	9,43	1,20	5,54	42,50	8,51	5,86	11,30	9,45	6,21	100,00

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

(*) Le procedure negoziate non in economia comprendono anche le convenzioni con organismi in house

(§) Si riporta il dato totale, non essendo stata indicata esaustivamente la disaggregazione in procedure negoziate in economia e non in economia.

(*) Il ministero della difesa ha aggiunto anche le seguenti voci: Contributi a programmi internazionali, Gare in economia, Procedure negoziate con atti aggiuntivi, Conguagli Valuta / Differenze cambio, Accreditazioni per funzionamento enti periferici / CAV, FMS Case, Impegni derivanti da MOU, Contratti con Agenzie (NAMS, EDA), Impegni addettanze estere (Carburanti), Purchase Order; il Ministero dell'interno ha riportato gli ordini di accreditamento effettuati per i quali non è stato possibile rilevare a tutt'oggi il tipo di procedura adottata dai funzionari delegati; il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha riportato anche contratti per affitto locali.

Dall'osservazione dei dati pervenuti, si conferma il limitato ricorso alle procedure aperte e la prevalenza del ricorso alle procedure negoziate e, a seguire, alle procedure ristrette. Fra le Amministrazioni che hanno comunicato correttamente il dato disaggregato per le spese in economia e non, si evidenzia una prevalenza dell'utilizzo delle procedure in economia solo in alcune di esse. Al riguardo la Corte deve rilevare, ancora una volta, l'anomalia dello scarso ricorso alle procedure aperte. Peraltro, è prevedibile che tale fenomeno tenda ad aumentare nell'anno in corso, in relazione all'intervenuta elevazione delle soglie per ricorrere alle procedure negoziate introdotta con il decreto-legge n. 70 del 2011.

Tavola 5

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA
DISTINTI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE

Scelta del contraente	(milioni di euro)											
	Spese correnti				Spese in c/capitale				Totale			
	2009		2010		2009		2010		2009		2010	
	Spesa	Inc. %	Spesa	Inc. %	Spesa	Inc. %	Spesa	Inc. %	Spesa	Inc. %	Spesa	Inc. %
Accordi quadro - Convenzioni (comprese Consip)	652	12,8	568	13,2	257	7,2	230	5,5	909	10,5	798	9,4
Mercato elettronico	70	1,4	79	1,8	20	0,6	22	0,5	90	1,0	102	1,2
Procedure aperte	324	6,4	262	6,1	168	4,7	207	5,0	492	5,7	469	5,5
Procedure negoziate (§)	20	0,4	1.550	36,0	19	0,5	2.050	49,2	38	0,4	3.599	42,5
Procedure negoziate in economia	1.791	35,2	649	15,1	264	7,5	72	1,7	2.055	23,8	721	8,5
Procedure negoziate non in economia	1.062	20,9	344	8,0	1.745	49,2	152	3,7	2.808	32,5	496	5,9
Procedure ristrette	550	10,8	534	12,4	268	7,6	423	10,2	819	9,5	957	11,3
Altro (°)			70	1,6			731	17,5			801	9,5
Non rilevato	621	12,2	250	5,8	805	22,7	276	6,6	1.425	16,5	526	6,2
Totale complessivo	5.090	100,0	4.305	100,0	3.545	100,0	4.164	100,0	8.635	100,0	8.469	100,0

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

(*) Data la natura sperimentale della rilevazione, si precisa che i dati relativi ai due anni non sono direttamente confrontabili se non in linea di tendenza

(§) vedi nota tavola 3

(°) per l'anno 2010 vedi nota tavola 3

Quanto al punto 3 del questionario, relativo alle criticità riscontrate dalle Amministrazioni centrali nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici, la documentazione prodotta evidenzia, nel complesso, la persistenza delle criticità rilevate nelle precedenti indagini, quali la scarsa omogeneità e organicità della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 163 del 2006⁶²; la gravosità delle procedure, resa tale dai numerosi adempimenti e formalismi richiesti per l'espletamento delle stesse; le difficoltà tecnico-operative nell'utilizzo del portale dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, per il compimento degli adempimenti richiesti, ecc.

Premesso che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Ministero della difesa non hanno riscontrato criticità rilevanti per l'attività contrattuale 2010, di seguito si riportano le problematiche esposte nel dettaglio dalle altre Amministrazioni centrali.

Per quanto concerne il Ministero dell'economia e delle finanze, le difficoltà hanno riguardato la fase di richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC), per la sua parziale informatizzazione⁶³, per la tempistica richiesta per il rilascio del documento (dichiarata in 30 gg. dalla data di inserimento dei dati), che non risulterebbe coerente con le esigenze e le urgenze dell'Amministrazione e con la durata di validità del certificato (3 mesi dalla data del rilascio per la fattispecie di interesse) nonché per l'aggravamento della procedura determinato dalla richiesta del DURC anche per le forniture di importo limitato. Il Ministero riferisce di aver

⁶² D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

⁶³ Di fatto, soltanto la fase di richiesta del documento avviene *on line*, mentre la fase relativa alla risposta avviene con spedizione postale del cartaceo.

riscontrato alcune difficoltà anche a seguito delle recenti disposizioni introdotte con legge n. 136 del 2010⁶⁴, relative ai pagamenti corrispondenti alle varie fasi di esecuzione dell'appalto.

Per il Ministero dello sviluppo economico, riguardo alle procedure in economia, la normativa prevede limiti economici eccessivamente bassi rispetto ai prezzi di mercato. Inoltre, complesso si è rivelato l'affidamento delle procedure di gara a piattaforme informatiche esterne all'Amministrazione stessa. Il Ministero ha riferito di aver incontrato difficoltà anche nell'interpretazione delle disposizioni in merito all'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta più vantaggiosa.

Il Ministero della giustizia, nell'applicazione del codice dei contratti, ha potuto constatare che le ultime modifiche apportate dal d.lgs. n. 152 del 2008⁶⁵ e dalla legge n. 102 del 2009⁶⁶ hanno ulteriormente aggravato, per i lavori al di sopra del milione di euro, la procedura concernente la verifica dell'anomalia dell'offerta, elevando, così, il rischio di contenzioso tra amministrazione e imprese partecipanti alla procedura stessa. Il Ministero segnala, inoltre, che le modifiche apportate all'art. 49 del codice dei contratti, concernente l'istituto dell'«avvalimento», permettono anche alle imprese c.d. «ausiliate», ma prive di alcuna qualificazione, di partecipare alle gare. Problemi di non poco conto hanno riguardato le fasi di verifica dei requisiti di legittimità per la partecipazione alle procedure di gara, per i numerosi titoli, posseduti dagli aspiranti partecipanti, su cui effettuare il controllo. Complessa si sarebbe dimostrata anche la fase del pagamento dei corrispettivi da parte delle stazioni appaltanti, per il mancato rispetto dei termini di scadenza, dovuto sia alla perenzione amministrativa, che non consente l'utilizzo delle somme impegnate, sia per le articolate procedure di gara. Inoltre, l'Amministrazione ha eccepito che le recenti innovazioni normative in materia di acquisizione del codice identificativo di gara (CIG) e del documento unico di regolarità contributiva (DURC) avrebbero determinato nuovi ostacoli nel pagamento dei corrispettivi da parte delle stazioni appaltanti, con relativa dilatazione dei tempi.

Le criticità riferite dal Ministero degli affari esteri hanno riguardato, innanzitutto, le lacune della disciplina giuridica in ambito di contratti stipulati all'estero (come la disciplina delle acquisizioni in economia, fino ad oggi limitata ai soli beni e servizi). L'Amministrazione ha fatto presente che l'idoneità del responsabile unico del procedimento a seguire le procedure di affidamento nella loro interezza trova un limite nella contrazione degli organici, conseguente al blocco del *turnover*, e con l'elevato numero degli uffici all'estero, fenomeni che determinano l'indisponibilità da parte dell'Amministrazione di un adeguato numero di figure professionali, tecniche e amministrative, sia presso la sede centrale, sia presso le rappresentanze diplomatico-consolari. Tali difficoltà si traducono in rallentamenti delle procedure e nel ricorso a professionisti esterni, con eventuali aumenti dei costi. Complicazioni hanno caratterizzato anche la fase riguardante la selezione del contraente con un sufficiente grado di qualificazione. Ciò per la diversa realtà sociale ed economica degli Stati in cui il Ministero degli affari esteri opera con la propria rete, che rende difficoltosa la mera traslazione all'estero delle norme italiane in tale materia. Si verifica spesso, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, che le imprese che operano in loco non riescono ad adempiere alle obbligazioni assunte con gli *standard* richiesti a livello nazionale, per difficoltà tecniche o giuridiche. Da ultimo, l'Amministrazione ha rilevato una serie di circostanze che hanno impedito l'applicazione delle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari quali: l'impossibilità per il fornitore (e conseguentemente per l'ufficio all'estero) di accedere agli strumenti che consentono di controllare il corso dei pagamenti; l'inesistenza delle condizioni giuridiche che legittimano il ricorso al credito o agli strumenti finanziari richiesti dalla normativa italiana; la struttura economica e sociale deficitaria negli

⁶⁴ Legge 13 agosto 2010, n. 136, «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia».

⁶⁵ D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 «Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62».

⁶⁶ Legge 3 agosto 2009, n. 102, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali».

standard delle transazioni; l'assenza di un contesto istituzionale, economico o contrattuale; situazioni di emergenza quali fattori bellici, crisi internazionali, calamità naturali.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha ricollegato le criticità incontrate a due ordini di fattori: da una parte, i molteplici provvedimenti di natura legislativa che intervengono continuamente sul quadro normativo di riferimento, abrogando parzialmente o integrando le disposizioni normative⁶⁷; dall'altra, l'eterogeneità delle disposizioni di diverso rango che incidono indirettamente sulla disciplina dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006, accentuando la complessità degli adempimenti necessari ad un corretto espletamento delle procedure⁶⁸.

Anche il Ministero dell'interno ha riscontrato diverse criticità innanzitutto, nella fase dell'accesso presso il sito dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, in fase di acquisizione del codice identificativo di gara (CIG) e per l'interpretazione di alcuni quesiti di dubbia chiarezza nella richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC). Con riguardo alla disciplina dettata dal Codice degli appalti, il Ministero ha rilevato che, al fine di evitare per quanto possibile il contenzioso in tale materia, sarebbe necessario chiarire meglio gli aspetti applicativi per il riconoscimento delle cause di esclusione dalla gara. L'applicazione dell'art. 37⁶⁹, per l'Amministrazione, poi, potrebbe comportare il ricorso eccessivo all'utilizzo delle procedure negoziate come a quelle d'urgenza, per i numerosi adempimenti amministrativi e la tempistica prevista dal codice che determinano un appesantimento della fase relativa all'approvvigionamento dei beni e servizi⁷⁰. Le stesse procedure stabilite per l'affidamento dei lavori in economia di cui all'art. 125, non assicurando la necessaria elasticità richiesta, hanno fatto propendere l'operatore per scelte di altra natura quali le procedure ristrette.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha riferito di essere principalmente orientato all'acquisto di beni e servizi mediante convenzioni Consip, sebbene, per l'anno 2010, si sia avvalso della procedura di cui all'art. 57, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 163 del 2006 (procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara), in merito ad una convenzione relativa al servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto. L'Amministrazione ha dichiarato che l'affidamento della fornitura del servizio è avvenuto verso il medesimo soggetto aggiudicatario della convenzione e a condizioni economiche vantaggiose e di essere ricorso a questa procedura per motivi di urgenza, nelle more dell'attivazione della convenzione Consip, in forte ritardo per ragioni amministrative.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha evidenziato diverse criticità riscontrate, innanzitutto, per lo scarso dettaglio nella codificazione disponibile sul sito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Altre criticità hanno riguardato la fase di verifica dell'anomalia dell'offerta. Di fatto, per l'Amministrazione, l'estensione di tale verifica a tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture d'importo pari o superiore rispettivamente a un milione di euro e a centomila euro, determinerebbe una notevole dilatazione dei tempi necessari per la conclusione

⁶⁷ Si richiama, a titolo esemplificativo, il nuovo regolamento attuativo del codice degli appalti approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno del 2010 che ha profondamente innovato alcuni aspetti essenziali relativi alle procedure di gara definendo in maniera stringente e dettagliata sia adempimenti di natura endoprocedimentale, come le modalità di nomina della commissione giudicatrice (art. 292ss.), sia attività ad efficacia propriamente esterna quali le numerose comunicazioni relative ad alcune informazioni che attengono all'organizzazione e alla composizione dei soggetti che partecipano alle procedure di gara (art. 3 e ss.).

⁶⁸ Si richiamano, in tal senso: l'art. 26 del d.lgs. n. 81 del 2008 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro che prevede l'obbligo di redigere un documento unico di valutazione dei rischi da allegare ai contratti di appalto, come adempimento prodromico indispensabile per una corretta pubblicazione dei documenti di gara; la l. n. 726 del 1982 e la l. n. 410 del 1991 che impongono alle imprese che partecipano ad un appalto di fornire alla prefettura notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attività e, pertanto, interferiscono con l'obbligo previsto in capo alla stazione appaltante di predisporre tra i documenti di gara un apposito modulo, cosiddetto modello gap, da mettere a disposizione dei concorrenti.

⁶⁹ Relativo ai «Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti».

⁷⁰ L'Amministrazione, in particolare ha riferito che, particolarmente gravoso è il rispetto dei trentacinque giorni previsti, che intercorrono dall'aggiudicazione alla stipulazione del contratto, termine cui non è possibile derogare, come disposto dall'art. 11, comma 10 del d.lgs. n. 163 del 2006.

di una procedura di gara, alimentando il rischio dell'instaurazione di contenzioso tra l'Amministrazione e le imprese partecipanti alla procedura stessa. Ciò anche per situazioni di elevati ribassi delle offerte, che non trovano riscontro effettivo nel reale andamento del mercato (l'Amministrazione riferisce che i ribassi raggiungono anche il 50 per cento), rispetto agli affidamenti sotto la soglia di un milione di euro, per la tendenza degli operatori economici a ricostruire a posteriori le giustificazioni del ribasso offerto, non potendo produrle in sede di gara per divieto di legge. Inoltre, l'Amministrazione segnala che il rispetto di tutte le procedure previste dal codice determina un sovraccarico delle stesse anche in termini di tempo richiesto per gli adempimenti ad esse connessi (progettazione ai vari livelli, conferenze di servizi, acquisizione pareri, procedure concorsuali, verifiche delle procedure concorsuali, atti approvativi, ecc.). Anche i nuovi obblighi introdotti dal legislatore sulla tracciabilità dei flussi finanziari⁷¹ hanno comportato difficoltà sia in fase di predisposizione ed espletamento delle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto, per il costante e continuo aggiornamento del dato normativo⁷².

Il Ministero delle politiche agricole e forestali ha riscontrato un progressivo appesantimento delle procedure di gara dovuto all'introduzione, a carico delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, di nuovi oneri ancora più stringenti, quali il codice identificativo di gara (CIG)⁷³, il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il documento unico per la valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI)⁷⁴. L'Amministrazione evidenzia come il legislatore, mentre non ha previsto l'acquisizione del codice identificativo di gara per le «spese economali» ovvero di importo fino a cinquecento euro, ne ha disposto l'acquisizione per le spese in economia e in quei casi in cui non appare nemmeno configurabile la stipulazione di veri e propri contratti di appalto trattandosi, piuttosto, di semplici contratti per singoli acquisti o di contratti d'opera per importi estremamente modesti. Nella fase relativa alla tracciabilità dei flussi, il Ministero ha rilevato qualche transitoria difficoltà, di carattere operativo, nella trasmissione delle informazioni richieste da parte dei soggetti privati interessati e nell'acquisizione informatica dei dati. L'Amministrazione lamenta, con riguardo a ciascun ufficio, la mancanza di un Regolamento interno e di un albo dei fornitori, così come previsto dal Codice degli appalti pubblici⁷⁵. Essa ritiene che tale mancanza sia causa di un prolungamento eccessivo dei tempi per l'attribuzione di incarichi per gli affidamenti non in economia, per mezzo di procedure aperte o ristrette. Perplessità sono state rilevate con riguardo all'art. 48, comma 1-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006⁷⁶ che, disponendo controlli a campione sul possesso dei

⁷¹ In particolare gli artt. 3 e 6 della legge 13 agosto 2010, n. 136 «*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*».

⁷² Il legislatore è intervenuto con il DL n. 187 del 2010, convertito con legge n. 217 del 2010, con il quale sono state dettate una serie di disposizioni interpretative e attuative dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010 (art. 6, DL n. 187 del 2010) e nonché modificative del sistema della tracciabilità dei flussi finanziari, nel suo complesso (art. 7, DL n. 187 del 2010). In tale contesto la stessa Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, è intervenuta con la determinazione n. 8 del 18 novembre 2010, recante «*prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, Legge 13 agosto 2010, come modificata dal DL 12 novembre 2010, n. 187*» e n. 10 del 22 dicembre 2010, recante «*ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari*».

⁷³ L'obbligo della sua acquisizione è stato previsto per tutte le procedure finalizzate alla realizzazione di lavori e all'acquisizione di servizi e forniture, indipendentemente dall'importo e dalla tipologia dell'appalto, a seguito dell'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136 e del successivo DL n. 187 del 2010. L'Amministrazione rende noto che, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, non ha sciolto la questione se, in presenza di commesse reiterate nel tempo (come la fornitura di buoni pasto, le riparazioni effettuate dalla stessa officina, ecc.), si debba richiedere un nuovo CIG, nonostante permanga lo stesso fornitore o se, diversamente, sia sufficiente indicare quello originariamente richiesto all'atto dell'attivazione della fornitura.

⁷⁴ Obbligo per il datore di lavoro, introdotto dal comma 3, dell'art. 26, del d.lgs. n. 81 del 2008 «*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*».

⁷⁵ D.lgs. n. 163 del 2006.

⁷⁶ Il comma 1-bis, dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 dispone che: «Quando le stazioni appaltanti si avvalgono della facoltà di limitare il numero di candidati da invitare, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, richiedono ai soggetti invitati di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente

requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, sia nella fase precedente all'apertura delle offerte presentate che in quella successiva alla conclusione delle operazioni di gara, determinerebbe l'allungamento dei tempi di svolgimento delle gare e di aggiudicazione definitiva delle forniture. Il Ministero richiama l'attenzione sull'art. 64 del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, rimettendo alle stazioni appaltanti il non facile compito di individuare nel medesimo Codice tutti gli elementi necessari da inserire nel bando di gara, non tiene conto della poca omogeneità e organicità della disciplina ivi contenuta, assumendo, così, la portata di una disposizione ulteriormente onerosa per lo svolgimento dei bandi di gara⁷⁷. Un notevole dispendio di tempo e di risorse economiche è, poi, generato dalle numerose pubblicazioni richieste dal Codice⁷⁸ che, a parere dell'Amministrazione, potrebbero essere riunite in un unico adempimento pubblicitario. Eccessivi formalismi procedurali si rinvencono anche per gli adempimenti in corso di gara, per quelli post-gara⁷⁹ nonché per quelli richiesti nella fase successiva all'aggiudicazione, con ulteriore dilatazione dei tempi per la definizione delle procedure di gara.

Le criticità nell'applicazione della normativa sui contratti pubblici, riscontrate dal Ministero per i beni e le attività culturali, hanno riguardato gli adempimenti di natura esclusivamente pratica di cui alla legge n. 136 del 2010, art. 3, sulla tracciabilità dei flussi finanziari. L'Amministrazione auspica che il Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spesa in economia⁸⁰ sia adeguato al codice dei contratti e alla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari, come introdotta dalla legge n. 136 del 2010 e che, per i contratti di modesto importo, sia eliminata la richiesta del codice identificativo di gara (CIG). L'Amministrazione, con riguardo all'attività contrattuale 2010, ha censurato che, l'introduzione del comma 7-bis, dell'art. 122⁸¹ del Codice aveva reso ininfluente l'applicazione dell'art. 204 dello stesso (specifico per il settore dei beni culturali) per il fatto che, aveva equiparato gli interventi di restauro, consolidamento e valorizzazione su beni vincolati, agli interventi su edifici civili, stabilendo, per entrambi gli articoli, la medesima soglia per le procedure negoziate senza previa pubblicazione. Attualmente, sia l'art. 122⁸² che l'art. 204, comma 1, d.lgs. n. 163 del 2006⁸³,

richiesti nel bando di gara, presentando, in sede di offerta, la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito in originale o copia conforme ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

⁷⁷ Il comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede che: «Il bando di gara contiene gli elementi indicati nel presente codice, le informazioni di cui all'allegato IX A e ogni altra informazione ritenuta utile dalla stazione appaltante, secondo il formato dei modelli di formulari adottati dalla Commissione in conformità alla procedura di cui all'articolo 77, paragrafo 2, direttiva 2004/18».

⁷⁸ SIMOG, G.U.C.E., G.U.R.I., quattro quotidiani, «Servizio Contratti Pubblici», di nuovo il SIMOG e, nei contratti con importo a base di gara superiore a € 150.000 ulteriori adempimenti per le fasi successive alla stipula del contratto, il tutto da porre in essere (almeno) due volte.

⁷⁹ Per quanto riguarda la fase post gara l'Amministrazione segnala l'art. 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 (comunicazioni circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio); l'artt. 86 e ss. (valutazione circa la congruità delle offerte).

⁸⁰ Emanato dal Ministero per i beni e le attività culturali con d.m. 4 dicembre del 2002.

⁸¹ L'art. 7-bis recitava: «[I lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono aspiranti idonei in tale numero]». Tale comma, aggiunto dal comma 10-quinquies dell'art. 1, DL 23 ottobre 2008, n. 162, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, è stato abrogato dal n. 2) della lettera l) del comma 2 dell'art. 4, DL 13 maggio 2011, n. 70, con i limiti di applicabilità previsti dal comma 3 dello stesso art. 4.

⁸² L'art. 122, comma 7, d.lgs. n. 163 del 2006 ora dispone che: «I lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'art. 57, comma 6; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, conforme all'allegato IX A, punto 5 (avviso relativo agli appalti aggiudicati), contiene l'indicazione dei soggetti invitati ed è trasmesso per la pubblicazione, secondo le

sono stati ulteriormente modificati dal decreto-legge n. 70 del 13 maggio 2011 che ha modificato sostanzialmente le disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Il Ministero della salute ha segnalato la frammentarietà della disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici, soprattutto con riguardo alla descrizione degli obblighi spettanti alla stazione appaltante nel corso dello svolgimento delle procedure di gara, generando, talvolta, differenze e disorientamento per l'individuazione degli adempimenti da porre in essere. La valutazione complessiva delle disposizioni, secondo l'Amministrazione, sarebbe resa ancora più difficile dall'eccessiva sovrapposizione di normative eterogenee e dalle molteplici interpretazioni giurisprudenziali. Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, l'Amministrazione ha rilevato che, le modalità di valutazione della soglia di anomalia delle offerte, in alcuni casi, sono di difficile applicazione e, anzi, conseguentemente all'eliminazione della procedura automatica del «taglio delle ali», queste non avrebbero più ragion d'essere. Inoltre, il Ministero rileva che esiste soltanto una disciplina per i consorzi temporanei di imprese e i raggruppamenti temporanei di imprese, mancando, invece, per i consorzi stabili. L'Amministrazione riferisce di aver incontrato difficoltà nell'utilizzo del sito dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici per gli adempimenti previsti dal Codice. Ha riscontrato, inoltre, un aggravamento delle fasi di assunzione degli impegni contabili e un allungamento dei tempi di liquidazione delle fatture, per la sovrapposizione di procedure e per l'assolvimento degli adempimenti, quali la verifica di «Equitalia S.p.A.», il possesso del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e la tracciabilità dei flussi finanziari.

Per quanto concerne il punto 4 del questionario sottoposto alle Pubbliche Amministrazioni centrali, ovvero concernente le misure adottate dalle Amministrazioni per prevenire la corruzione e le altre forme d'illecito, in ambito di attività contrattuale per l'anno 2010, il Ministero dell'economia e delle finanze, nello specifico, ha riferito di aver adottato le procedure previste dal d.lgs. n. 163 del 2006⁸⁴ e dal r.d. 827 del 1924⁸⁵. Ai sensi della legge n. 136 del 2010 e del decreto legge n. 187 del 2010, in materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari, sono state inserite nei contratti le apposite clausole previste dalla norma e verificato l'effettivo adempimento. Inoltre, prima di effettuare i pagamenti dei fornitori, l'Amministrazione riferisce di aver eseguito l'accertamento di eventuali inadempienze al versamento, derivante da notifica di cartelle di pagamento, tramite il Servizio di verifica degli inadempimenti gestito da «Equitalia S.p.A.»⁸⁶. L'Amministrazione ha specificato che, per quanto concerne le spese correnti di cui alla «missione 19», si tratterebbe di somme impegnate in attuazione di una convenzione stipulata con una Società interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze ed individuata *ope legis*⁸⁷. Anche per i contratti afferenti lo

modalità di cui all'art. 122, commi 3 e 5, entro dieci giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva; non si applica l'art. 65, comma 1». Il successivo comma 7-bis è stato abrogato.

⁸³ L'affidamento con procedura negoziata dei lavori di cui all'art. 198, oltre che nei casi previsti dagli articoli 56 e 57, e dall'art. 122, comma 7, è ammesso per lavori di importo complessivo non superiore a un milione e cinquecentomila euro, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, e trasparenza, previa gara informale cui sono invitati almeno quindici concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati. La lettera di invito è trasmessa all'Osservatorio che ne dà pubblicità sul proprio sito informatico di cui all'art. 66, comma 7; dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, l'elenco degli operatori invitati è trasmesso all'Osservatorio. Si applica l'art. 122, comma 7, ultimo periodo.

⁸⁴ In particolare l'Amministrazione ha riferito che, per la selezione dei fornitori, sono stati accertati i requisiti previsti agli artt. 38, 39, 41 e 42 del d.lgs. n. 163 del 2006 ed è stato richiesto il DURC per la verifica della regolarità contributiva. È stato acquisito e comunicato al fornitore il numero CIG emesso dal sistema SIMOG dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, come previsto dall'art. 1, commi 65 e 67 della L. 23 dicembre 2005 e successive modificazioni.

⁸⁵ R.d. 23 maggio 1924, n. 827, «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato».

⁸⁶ Come previsto dal d.m. 18 gennaio del 2008, n. 40 del Ministero dell'economia e delle finanze, relativo a «Modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni».

⁸⁷ Nello specifico la Fintecna S.p.a, individuata ex art. 3, comma 1 del D.L. 28 aprile del 2009, n. 39, relativo a «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile».

sviluppo dei sistemi informativi⁸⁸, l'Amministrazione ha riferito di aver rispettato la procedura di affidamento prevista all'art. 57 del d.lgs n. 163 del 2006 nonché la disciplina di cui alla legge n. 136 del 2010⁸⁹. L'Amministrazione ha riferito che le società incaricate di sviluppare i *software* e di fornire servizi correlati hanno presentato le prescritte certificazioni antimafia e che la realizzazione delle infrastrutture informatiche è monitorata dall'Ufficio di Coordinamento Informatico Dipartimentale (UCID), sulla rispondenza dei requisiti stabiliti in sede contrattuale e dall'UCAMP, con intesa UCID, per quanto concerne il profilo tecnico, con successiva effettuazione del collaudo dei sistemi stessi.

Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito di aver applicato la normativa concernente la tracciabilità dei flussi finanziari e l'apertura di un conto dedicato.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha dichiarato di aver rispettato tutte le misure previste dal legislatore per il rispetto dei principi della pubblicità, della concorrenza, dell'uguaglianza e della non discriminazione. Nel rispetto del principio della trasparenza nelle procedure, di parità di trattamento fra gli operatori economici, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, il Ministero ha riferito, inoltre, di aver costituito l'Albo dei fornitori per l'acquisizione di beni e servizi in economia, utilizzato per tutti gli acquisti effettuati sotto soglia di rilevanza comunitaria⁹⁰.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha dichiarato di aver adottato regolarmente le consuete procedure di verifica amministrativa e contabile.

Per quanto riguarda il Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha riferito di aver adottato la procedura aperta di gara, con il metodo dell'offerta a massimo ribasso, a garanzia del principio di pubblicità e trasparenza. Con riferimento alla procedura per la scelta del contraente sui lavori edili, di ampliamento delle carceri, alle manutenzioni straordinarie e alle opere di realizzazione e adeguamento degli impianti di sicurezza, ha riferito di aver prestato particolare attenzione alla composizione societaria e al possesso dell'abilitazione di sicurezza. Ha riferito, inoltre, di aver organizzato seminari formativi concernenti la disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari e l'approfondimento delle tematiche della lotta alla corruzione e alle altre forme di illecito.

Il Ministero dell'interno ha dichiarato di aver adottato tutte le misure previste dalle vigenti disposizioni normative in materia contrattuale, secondo la massima trasparenza e vigilanza, al fine di impedire l'insorgenza di fenomeni corruttivi e di altre forme d'illecito. In particolare, il Ministero, ha riferito: di aver richiesto la documentazione necessaria ai riscontri previsti; di aver proceduto all'assegnazione degli incarichi in conformità a una preventiva selezione effettuata nel rispetto dei criteri della rotazione, della trasparenza e della concorrenza e della verifica del possesso dei requisiti indispensabili all'espletamento della contrattazione con la Pubblica Amministrazione; di aver garantito la composizione eterogenea, per qualifiche e competenze, delle diverse commissioni di valutazione; di aver applicato, completamente, le procedure previste dalla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari; di aver attuato tutti gli adempimenti previsti in materia di comunicazione e informazione agli enti di controllo. Ha, inoltre, dichiarato che, il ricorso al mercato elettronico, spersonalizzando i rapporti tra stazione appaltante e operatori economici, ha garantito la massima trasparenza e concorrenzialità delle iniziative, determinando risparmio di tempo, di risorse economiche e umane.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha dichiarato di aver svolto l'attività contrattuale in conformità alle disposizioni contenute nella recente disciplina dettata dalla legge n. 136 del 2010. Nello specifico, ha riferito di aver inserito, nei nuovi contratti, le clausole di nullità previste per la tracciabilità dei flussi finanziari; di aver acquisito tutta la

⁸⁸ Ai sensi della legge n. 166 del 2005 e dell'art. 2, commi 151-154, della legge n. 286 del 2006.

⁸⁹ L'Amministrazione dell'economia e delle finanze ha precisato di averla applicata ai soli contratti sottoscritti successivamente alla entrata in vigore della l. n. 136 del 2010.

⁹⁰ L'Amministrazione ha dichiarato di aver bandito la gara per la costituzione dell'Albo dei fornitori ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006, la cui composizione è stata effettuata con riferimento all'elenco degli operatori economici come individuati ai dell'art. 34, d.lgs. n. 163 del 2006.

documentazione necessaria ai vari riscontri richiesti dalla legge per la sussistenza della capacità a contrattare con una Pubblica Amministrazione, quali la certificazione antimafia, l'autodichiarazione del legale rappresentante di non aver subito condanne penali per i reati di cui all'art. 32-*quater*⁹¹; di aver richiesto agli operatori economici il codice identificativo gara (CIG) e che, per ogni transazione, venisse indicato nel bonifico bancario o postale il codice unico di progetto (CUP), per la tracciabilità dei flussi finanziari⁹²; di aver inserito, nell'articolazione di ogni singolo contratto, la formula secondo la quale le parti del contratto dichiarano di assumere gli obblighi richiesti dalla tracciabilità dei flussi finanziari, con la conseguente risoluzione di diritto del contratto ove gli obblighi siano disattesi⁹³. L'Amministrazione ha riferito di aver inoltrato richieste di offerta (R.d.O.) a ditte presenti sul Mercato Elettronico, per la fornitura di servizi e l'acquisizione di beni per importi superiori a cinquemila euro mentre per importi inferiori a tale soglia, di aver proceduto all'ordine diretto utilizzando il parametro del miglior prezzo offerto. L'Amministrazione ha dichiarato di aver utilizzato ditte presenti su piazza, previa indagine di mercato, con la richiesta di più preventivi e della successiva comparazione dei medesimi, utilizzando il parametro qualità/prezzo, nei casi in cui i servizi e i beni da acquisire non fossero presenti né in convenzione Consip né sul mercato elettronico. Per quanto concerne gli acquisti di materiale tecnico-analitico (prodotti non sono presenti nel mercato elettronico), infatti, l'Amministrazione ha confermato l'accreditamento SINAL del laboratorio utilizzato nel rispetto delle relative procedure sulla qualifica dei fornitori, per l'approvvigionamento di quanto necessario per lo svolgimento delle attività istituzionali⁹⁴. Inoltre, l'Amministrazione ha fatto presente che per alcuni prodotti tecnici e servizi specifici necessari ai laboratori è stato necessario attuare procedure negoziate, per l'impossibilità del riscontro nel portale «Acquisti in Rete P.A.».

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha riferito di aver eseguito controlli sui casellari giudiziari e sulle dichiarazioni presentate dagli operatori economici e di aver applicato le disposizioni previste dal Codice dei contratti pubblici. Un preventivo controllo generale, infatti, è svolto, a quanto riferito dall'Amministrazione, in base a quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2010, in ordine ai requisiti di ordine generale richiesti affinché gli operatori economici possano stipulare contratti con una Pubblica Amministrazione.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha dichiarato di aver adottato diverse misure di contrasto alla corruzione e alle altre forme d'illecito. L'Amministrazione ha dichiarato di aver assunto un esplicito obbligo secondo cui la stazione appaltante avrebbe

⁹¹ Come introdotto dall'art.3, l. 15 novembre del 1993, n. 461.

⁹² Come disposto dall'art. 3 della l. n. 136 del 2010, che al comma 1 recita: «Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accessi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni». Al comma 5, è specificato che: «Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP). In regime transitorio, sino all'adeguamento dei sistemi telematici delle banche e della società Poste italiane Spa, il CUP può essere inserito nello spazio destinato alla trascrizione della motivazione del pagamento».

⁹³ La formula è la seguente: «Le parti assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010, relativa al piano straordinario contro le mafie. Il presente contratto si intende risolto di diritto, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della suddetta legge n. 136/2010, nel caso in cui le transazioni inerenti il servizio in oggetto vengano eseguite senza avvalersi di banche o della società Poste Italiane».

⁹⁴ Le procedure sono state eseguite nel rispetto di quanto disposto dal d.m. 17 aprile 2002 del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali recante «Disciplina, modalità e limiti per l'esecuzione in economia di lavori, beni e servizi dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi» che attua il d.P.R. 28 agosto 2001, n. 384.

eseguito, già dall'apertura delle offerte, la consultazione dell'Osservatorio Informatico istituito presso l'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici provvedendo, a una verifica effettiva e immediata delle informazioni concernenti le singole società concorrenti che partecipano alla procedura di gara, procurandosi i certificati necessari ai riscontri previsti dalla legislazione vigente⁹⁵. Per combattere il fenomeno della criminalità organizzata, ha inserito tra i documenti di gara uno specifico modulo «gap», mediante il quale le società concorrenti dovranno indicare dettagliate informazioni su ragione sociale, volume d'affari, ecc., idonee a consentire un effettivo controllo sulle attività svolte da ciascuno dei concorrenti⁹⁶. Inoltre, ha riferito di aver predisposto nello schema di contratto, una clausola che definisce in maniera dettagliata gli adempimenti necessari a consentire la tracciabilità dei pagamenti, tra i quali: l'obbligo per il futuro fornitore di introdurre nei contratti stipulati con eventuali subappaltatori una clausola che preveda la tracciabilità, pena la nullità assoluta degli stessi contratti; l'onere della prova del fornitore dell'avvenuto pagamento dei subappaltatori secondo la legislazione vigente. L'Amministrazione ha riferito di aver predisposto, altresì, uno specifico modulo, in cui deve essere attestato il rispetto di una serie di adempimenti in materia di sicurezza, di condizioni di lavoro, di normativa sui disabili, ecc.

Per contrastare gli illeciti nello svolgimento dell'attività contrattuale, il Ministero per i beni e le attività culturali ha riferito di aver verificato la sussistenza della documentazione necessaria ai riscontri previsti dalla legislazione vigente, quali il documento unico di regolarità contributiva, necessario alla liquidazione delle fatture. Ha attuato la verifica presso la società «Equitalia» S.p.A., riguardo agli importi superiori a diecimila euro, sullo stato degli adempimenti verso l'erario del creditore di cui al d.m. n. 40 del 2008⁹⁷. Ha dichiarato di aver attuato le disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari, con la richiesta del CIG, del CUP, dell'iscrizione alla Camera Commercio Industria Artigianato Agricoltura, con relativo rilascio del nulla-osta. Ha comunicato di aver applicato la normativa del Codice dei contratti sulla selezione dei fornitori, previo accertamento dei requisiti di idoneità morale e professionale delle imprese partecipanti alle procedure di individuazione del contraente e di essersi rivolta al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), per l'acquisto dei materiali di facile consumo e del materiale in generale. L'Amministrazione ha riferito, inoltre, di aver verificato che le imprese non avessero carichi pendenti fallimentari, di liquidazione amministrativa coatta, di ammissione al concordato o all'amministrazione controllata.

Il Ministero della salute, al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire qualsiasi forma di corruzione e illeciti, ha riferito di aver inserito in tutti i contratti e ordini per l'esecuzione di lavori e la fornitura di beni e servizi, la clausola che impone l'obbligo di comunicare gli estremi di uno o più conti correnti dedicati esclusivamente alle commesse pubbliche. Ha richiesto agli operatori economici il codice identificativo della gara (CIG), del CUP. Inoltre, ha proceduto nei confronti dell'operatore economico aggiudicatario alla verifica della sussistenza dei requisiti generali richiesti dall'art.38 del d.lgs. n. 163 del 2006, attraverso la richiesta del Certificato della Camera di Commercio con dicitura antimafia, del certificato del casellario giudiziale e dei carichi pendenti delle persone fisiche che

⁹⁵ In particolare: l'attestazione dell'iscrizione dell'impresa alla Camera di Commercio o la dichiarazione sostitutiva ai sensi degli artt. 46, 47 e 76 del d.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000, completa di certificazione antimafia; la certificazione liberatoria tramite il sito di «Equitalia S.p.A.», ai sensi del d.m. del 18 gennaio 2008, n. 40 concernente «modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del d.P.R. n. 502 del 29 settembre 1973, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni»; l'adesione all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture come previsto dal d.m. 272 del 21 dicembre 2007; il certificato di regolarità contributiva (DURC), attestante l'assolvimento, da parte dell'impresa, degli obblighi contrattuali e di ogni altro previsto dalla legge nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile.

⁹⁶ In applicazione di quanto previsto dalla l. 12 ottobre 1982, n. 726 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

⁹⁷ D.m. 18 gennaio 2008, n. 40, emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze e recante «Modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni».