

funzionali alle opere da realizzare, essendo sufficiente che la cessione sia necessaria ai fini del raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario; ciò consente di ridurre la quota di finanziamento pubblico necessaria per raggiungere l'equilibrio del piano economico finanziario¹⁴.

La fase di gestione per le nuove concessioni può essere anticipata e può estendersi anche ad opere già realizzate al momento dell'affidamento, purché direttamente connesse con quelle da realizzare. Ciò consente al concessionario di acquisire, sin dall'inizio, l'afflusso dei proventi della gestione, comunque correlati ai costi di investimento e, pertanto, di ridurre gli oneri derivanti dal ricorso al mercato finanziario.

Per favorire lo strumento di partenariato pubblico-privato per le grandi opere che richiedono l'impiego di ingenti capitali e per le quali il rientro dell'investimento avviene nell'arco di un lungo periodo temporale, è stata estesa fino ad un massimo di cinquanta anni¹⁵, la durata delle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche.

L'apporto di capitale privato per la realizzazione delle infrastrutture, inoltre, è attuato dalla previsione della possibilità di coprire le riserve tecniche con azioni, obbligazioni o fondi che investono nel settore delle infrastrutture pubbliche secondo la disciplina attuativa demandata all'ISVAP.

Una specifica disciplina è stata introdotta in tema di finanza di progetto con il sistema del promotore, riferita al settore delle opere di interesse strategico, e che, tenendo conto delle peculiarità proprie dei procedimenti di approvazione dei progetti in materia di infrastrutture strategiche, mira a consentire un più ampio utilizzo della finanza di progetto anche per tali opere.

Per quanto concerne le misure introdotte dal DL n. 201 del 2011, per la velocizzazione degli investimenti pubblici, vanno menzionate quelle relative alla la fissazione di termini certi per l'utilizzo delle risorse deliberate dal CIPE per le opere pubbliche e riduzione dei termini previsti per la registrazione da parte della Corte dei conti; per le infrastrutture strategiche, l'approvazione unica da parte del CIPE del solo progetto definitivo qualora sia verificata la coerenza dello stesso rispetto al progetto preliminare con riferimento, in particolare, al rispetto del medesimo limite di finanziamento previsto in sede di approvazione del progetto preliminare, con l'effetto atteso di ridurre la durata della fase progettuale complessiva dell'infrastruttura di almeno 6 mesi/un anno.

È anche prevista la possibilità di procedere al completamento del contratto mediante scorrimento della graduatoria formatasi in esito della gara originaria, in luogo dell'espletamento di una nuova gara.

Per favorire una maggiore efficacia dell'azione pubblica, in materia di programmazione delle opere di interesse strategico, sono state ridefinite le modalità e i criteri di programmazione in modo tale da selezionare alcune specifiche opere da realizzare in via prioritaria, con particolare riferimento alle opere finanziabili con l'apporto di capitale privato.

Sono previste inoltre disposizioni correttive del decreto-legge n. 70 del 2011 e della legge n. 180 del 2011¹⁶ sul regime transitorio delle disposizioni concernenti . In

¹⁴ Art. 143 d.lgs. n. 163 del 2006 come modificato dall'art. 42, decreto-legge n. 201 del 2011 e dall'art. 50, decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo integrato dalla legge di conversione 2012, n. 27.

¹⁵ Tale è il caso limite nel caso di infrastrutture di importo superiore ad un miliardo di euro.

¹⁶ Legge 11 novembre 2011, n. 180 (Statuto delle imprese).

particolare, alla disciplina del regime transitorio relativamente alla conferenza di servizi, e sui limiti alle varianti¹⁷.

Anche nel decreto-legge n. 1 del 2012, c.d. «Decreto Cresci-Italia-Liberalizzazioni»¹⁸ sono inserite alcune misure finalizzate all'attrazione di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

È, infatti, revisionata la disciplina in materia di emissione delle obbligazioni e titoli di debito da parte delle società di progetto e dei titolari dei contratti di partenariato pubblico privato per la realizzazione di opere pubbliche. Per la fase di costruzione dell'infrastruttura, durante la quale la stessa non è ancora in grado di produrre flussi di cassa per remunerare il capitale investito, sono previsti project bond che godono della garanzia da parte del sistema finanziario e di fondi privati.

È prevista la possibilità di emissione di obbligazioni di scopo, da parte degli enti territoriali, a sostegno del finanziamento di singoli e specifici progetti infrastrutturali, garantiti da un *asset* di beni immobili disponibili, di proprietà dell'ente territoriale e di valore almeno pari all'emissione obbligazionaria, destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionisti e non attaccabile dai terzi creditori.

In tema di realizzazione di nuove strutture carcerarie, è individuato, quale sistema da privilegiare, il partenariato pubblico-privato con il sistema del promotore, nell'ambito del quale può essere previsto il finanziamento da parte di investitori istituzionali (fondazioni di origine bancaria). Al concessionario è affidata la gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi ad esclusione della custodia, che rimane di competenza della amministrazione penitenziaria. È introdotto il Contratto di disponibilità, come strumento contrattuale di partenariato pubblico-privato, applicabile anche alle infrastrutture strategiche.

Sempre secondo la prospettiva volta a favorire utilizzo di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, è previsto che, per i contratti di concessione di costruzione e gestione delle opere pubbliche e di finanza di progetto, fin dalla predisposizione degli atti di gara per l'individuazione del concessionario, siano presenti adeguate condizioni di bancabilità anche attraverso il preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari.

Altre misure concernono la possibilità di porre a base di gara per l'affidamento delle concessioni per le opere di interesse strategico anche il progetto definitivo, superando l'obbligo di porre a base di gara solo il progetto preliminare.

¹⁷ Sono state disposte, inoltre: la soppressione della disposizione che esclude il costo del lavoro dal ribasso offerto nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, caratterizzata difficoltà applicative; l'abrogazione dell'art. 12 della legge n. 180 del 2011 che ha innalzato, il limite entro il quale è consentito procedere con procedura negoziata senza bando di gara all'affidamento dei contratti pubblici di architettura e di ingegneria, da 100.000 euro fino alle soglie comunitarie. Sono state previste ulteriori misure che hanno introdotto la procedura semplificazione per l'approvazione degli aggiornamenti delle vigenti convenzioni relative alle concessioni autostradali; per gli interventi di installazione di impianti tecnologici (e opere civili connesse) su infrastrutture autostradali e stradali esistenti che in quanto accessori e funzionali all'infrastruttura non incidono sull'impatto della struttura già oggetto dei necessari provvedimenti approvativi ed autorizzativi; per i progetti che utilizzano materiali innovativi disciplinati dalle norme tecniche per le costruzioni; per l'approvazione degli accordi di programma per la realizzazione degli interventi previsti dal piano nazionale di edilizia abitativa. Sono escluse dall'applicazione delle procedure di affidamento previste dal codice dei contratti pubblici delle opere di urbanizzazione primaria (opere a scomputo) di importo inferiore alla soglia comunitaria. È istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute. Per quanto riguarda infine le piccole e medie imprese sono introdotte nel codice dei contratti pubblici norme di principio volte a favorire l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici mediante la suddivisione degli appalti in lotti funzionali e forme di coinvolgimento nella realizzazione delle opere strategiche.

¹⁸ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

È individuata nel dettaglio la documentazione da presentare a corredo del piano economico e finanziario delle opere di interesse strategico che accompagna la richiesta di assegnazione delle risorse.

Sono ridotti i termini per l'utilizzo delle risorse deliberate dal CIPE per le opere pubbliche, disposizioni poi estese a tutte le tipologie di delibere dal decreto-legge. n. 5 del 2012¹⁹.

È stato disposto, l'aumento dal 40 per cento al 50 per cento della quota dei lavori che il concessionario titolare di concessioni vigenti (già affidate alla data del 30 giugno 2002) è tenuto ad affidare a terzi, a partire dal 2015.

Ulteriori misure hanno riguardato la semplificazione delle procedure, consentendo l'unificazione, laddove possibile, di alcune fasi progettuali consequenziali; la riduzione importo da destinare alle opere d'arte nella realizzazione di grandi edifici; le percentuali da destinare alla realizzazione di opere d'arte sono rideterminate in misura decrescente al crescere dell'importo dell'opera.

Tra le misure previste dal DL n. 5 del 2012, c.d. «Decreto Semplifica-Italia»²⁰ si evidenzia la semplificazione della procedura per l'affidamento dei contratti di finanziamento connessi alle operazioni di partenariato, prevedendo che l'affidamento avvenga secondo una gara informale tra almeno cinque soggetti.

Di importanza fondamentale, l'utilizzo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per la verifica dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare di affidamento dei contratti pubblici.

Il DL n. 5 del 2012 all'esame ha introdotto anche disposizioni di carattere procedurale per l'utilizzo del contratto di sponsorizzazione per la realizzazione di contratti relativi ai beni culturali. In particolare è introdotta la distinzione tra la sponsorizzazione «pura», che riguarda solo l'apporto di finanziamento da parte dello sponsor, e la sponsorizzazione «tecnica», estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor*.

In tema di regime sanzionatorio riferito al sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici è stata disposta la sospensione dalle gare per le imprese che abbiano presentato false dichiarazioni fino a un anno (introduzione del principio della gradualità della sanzione). Per le sanzioni nei confronti delle SOA, si introduce il principio secondo il quale l'applicazione della sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione fino ad un anno, è condizionata alla valutazione da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di dolo o colpa grave.

Nel DL n. 5 del 2012 è previsto che la definizione del modello di certificato di esecuzione dei lavori del contraente generale²¹, sia demandata al regolamento attuativo del codice.

Innovazioni sono subite anche dalla disciplina in materia di certificati di esecuzione dei lavori eseguiti all'estero, rilasciati ai fini della qualificazione SOA.

Per quanto concerne il DL n. 16 del 2012, c.d. «Decreto Semplifica-Fisco»²², si interviene sulla causa di esclusione dalla partecipazione alle gare per violazione degli obblighi in materia tributaria, limitando l'esclusione alle violazioni tributarie relative a debiti certi, scaduti ed esigibili per consentire la partecipazione alle gare degli operatori

¹⁹ Convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

²⁰ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

²¹ Già definito nell'allegato XXII al codice dei contratti pubblici.

²² Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

economici che hanno concordato con l’Agenzia delle Entrate un adempimento rateizzato del loro debito tributario

Si estende l’ambito di applicazione del finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione introdotto dall’art. 18, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012) alle le società di progetto e alle società concessionarie.

Con il decreto-legge n. 73 del 2012²³ sono stati prorogati i termini entrata in vigore delle disposizioni del codice degli appalti pubblici in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di contratti pubblici di lavori e di garanzia globale di esecuzione. Per la qualificazione delle imprese esecutrici di contratti pubblici di lavori la proroga è di 180 giorni. Si consente così alle stazioni appaltanti di terminare l’emissione dei certificati di esecuzione dei lavori eseguiti, evitando il blocco del mercato degli appalti. Entro il medesimo arco temporale della proroga, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti stabilirà con decreto modalità semplificate per la remissione dei certificati di esecuzione dei lavori.

3. Indagine conoscitiva ad opera della Corte sull’attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato

L’indagine sull’attività contrattuale, svolta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sulle pubbliche amministrazioni centrali anche per l’anno 2011, ha posto in evidenza alcune criticità dalle stesse rilevate nell’applicazione del Codice dei contratti pubblici. Le problematiche si riferiscono, per lo più, alla difficoltà per le amministrazioni di adeguare le prassi procedurali ad un contesto normativo in costante trasformazione a causa dei numerosi interventi correttivi di politica economica e di stabilizzazione della finanza pubblica.

Con riferimento agli esiti dell’indagine si evidenzia che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero della difesa, per l’anno 2011, non hanno riscontrato criticità significative nell’applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda le restanti amministrazioni centrali si riportano di seguito gli elementi conoscitivi forniti.

Il Ministero dell’economia e delle finanze riferisce di aver riscontrato difficoltà, anche se superabili, con riguardo alle procedure di scelta del contraente e all’applicazione dell’art. 81, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici²⁴ sull’esclusione del costo del lavoro dal ribasso offerto nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nonché dalle numerose modifiche apportate all’art. 38 sui requisiti generali del contraente. L’amministrazione segnala, inoltre, la difficoltà a calcolare la decorrenza dei tempi per l’avvio delle fasi di gara in mancanza della data d’inoltro del bando di gara alla G.U.R.I.

Il Ministero dello sviluppo economico riferisce di aver riscontrato difficoltà nell’imputazione delle spese di pubblicità e di acquisizione del codice identificativo gare (CIG) in caso di procedure aperte. Non essendo prevista, infatti, l’imputazione di tali spese di capitoli di spesa in conto capitale, per l’Amministrazione non è stato possibile far transitare le somme sui capitoli destinati all’editoria. Al riguardo si osserva

²³ Decreto-legge 6 giugno 2012, «Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione».

²⁴ Come inserito dal comma 2, lett. i-*bis*), decreto-legge n. 70 del 2011, e successivamente abrogato dal comma 2, art. 44 del decreto-legge n. 201 del 2011.

che un'adeguata programmazione finanziaria consentirebbe di provvedere tempestivamente alla dotazione dei capitoli di spesa di parte corrente destinati alle spese per la pubblicità. L'Amministrazione, inoltre, rileva che la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa può non rappresentare, in ogni caso, una formula a salvaguardia dell'amministrazione stessa che, il più delle volte, si vede costretta, per la limitatezza delle dotazioni nei capitoli ordinari, a preferire l'offerta del prezzo più basso malgrado l'amministrazione non possieda le adeguate competenze di verifica dell'eventuale anomalia della misura. Con riferimento a tale criticità si rileva quanto sia sempre più necessaria una concentrazione di qualificate competenze professionali nelle amministrazioni che hanno il compito di esperire le procedure di affidamento.

Ulteriori problematiche riscontrate dal Ministero dello sviluppo economico hanno riguardato l'inadeguatezza delle procedure previste per l'erogazione dei servizi informatici, perché ispirate agli appalti d'opera e, nel caso di forniture in economia, la difficoltà nell'individuazione dei principi cui ispirarsi. Per gli acquisti in economia, l'Amministrazione riferisce dell'assenza di un regolamento che sia al passo con il codice degli appalti. L'amministrazione rileva, infine, che l'inoltro all'UCB dei documenti cartacei vanifichi la semplificazione delle procedure di acquisizione operata dal Mercato elettronico. Con riferimento a tale ultimo aspetto critico, si osserva come sia da ritenere ormai improcrastinabile una piattaforma informatica condivisa tra amministrazioni centrali, uffici centrali di bilancio e uffici di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti per la trasmissione dei provvedimenti e della documentazione giustificativa allegata in formato elettronico. A tal fine possono essere utilmente valorizzate le funzionalità del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

Secondo quanto riferito dal Ministero della giustizia le maggiori criticità sono state riscontrate, in via generale, sul piano della tempistica delle attività connesse alle procedure di gara in raccordo con le norme che regolano l'attività contabile. Nel tentativo di ottimizzare i tempi procedurali, sia contabili che concorsuali, l'Amministrazione riferisce, infatti, di essere ricorsa a all'attivazione della procedura di autorizzazione dell'impegno con congruo anticipo, con successiva comunicazione dell'importo effettivo del contratto. Inoltre, qualora il contratto debba coprire un intero anno solare, è stata inserita nel testo contrattuale una clausola di salvaguardia che dichiara la risoluzione del contratto al termine dell'esercizio di competenza in caso di mancato assenso da parte del Ministero dell'economia e delle finanze all'assunzione dell'impegno su esercizi futuri. Con riferimento alla segnalata criticità si rileva che ad essa si può ovviare con un'adeguata programmazione dell'assegnazione delle risorse (in termini di competenza e cassa) da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e con il rilascio da parte dello stesso Ministero del tempestivo assenso all'assunzione degli impegni sugli esercizi futuri. Va, peraltro, comunque osservato che la criticità in parola sarebbe del tutto superata se si adottasse il bilancio di sola cassa.

L'Amministrazione riferisce anche criticità connesse alla clausola *stand still period*, che condiziona la fase di stipula del contratto, e della *vacatio* nell'eventualità di ricorso al TAR di una o più ditte partecipanti che può concretizzare il rischio di arresto dell'attività contrattuale in corso. Altre difficoltà riferite dall'Amministrazione hanno riguardato il ritardo nelle reinscrizioni dei residui passivi perenti. Si rileva al riguardo che l'intempestiva reinscrizione di somme impegnate cadute in perenzione determina non solo obiettive criticità gestionali, ma mina anche la fiducia delle imprese affidatarie dei contratti in un sollecito pagamento delle fatture presentate. La conseguenza di ciò è un complessivo aggravio dei costi per la pubblica amministrazione.

Le difficoltà che il Ministero degli affari esteri ha incontrato nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici hanno riguardato l'interpretazione delle disposizioni in esso contenute, a fronte delle novelle introdotte dalle recenti riforme, per la corretta attuazione della disciplina relativa alla tracciabilità dei pagamenti, con specifico riferimento all'obbligatorietà dell'attribuzione del Codice Unico di Progetto (CUP), del Codice Identificativo Gara (CIG).

Il Ministero degli affari esteri, inoltre, riferisce, in particolare, difficoltà che gli operatori della Rete diplomatico-consolare hanno riscontrato, soprattutto in materia di spese in economia, per la complessità degli adempimenti da osservare anche per contratti di importo limitato, come il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il documento unico valutazione rischi da interferenze (DUVRI), il certificato delle Camere di commercio industria e artigianato, del codice identificativo gara (CIG), EQUITALIA, e, ove richiesto, il codice unico di progetto (CUP).

L'Amministrazione, al fine di rendere gli appalti più funzionali, ha espresso la necessità di una rivisitazione normativa della figura professionale del Responsabile unico del procedimento, con la sua identificazione sia presso la sede centrale che presso la rete diplomatico-consolare, soprattutto in relazione al fatto dell'assenza di tali figure tecniche professionali in servizio all'estero. Difficoltà sono state riscontrate anche durante lo svolgimento della fase di scelta del contraente che è selezionato di volta in volta tra le imprese locali (non sempre in grado di adempiere per i requisiti delle norme di settore) o tra imprese di settore e, in tale ipotesi, con un incremento dei costi dell'opera.

In materia di cooperazione allo sviluppo, l'Amministrazione ha rilevato, da una parte, che il testo dell'art. 38²⁵ d.lgs. n. 163 del 2006, non prevede espressamente l'esclusione della società partecipante alla procedura di gara, come conseguenza della mancata presentazione della dichiarazione sull'insussistenza di cause di esclusione, da parte dei soggetti diversi dal rappresentante legale; dall'altra, l'assenza di una specifica disciplina sulle modalità di affidamento di lavori e servizi.

Il Ministero dell'interno dichiara in generale di aver incontrato le maggiori difficoltà nello svolgimento delle procedure di gara per i molteplici adempimenti richiesti.

Altre criticità riferite dal Ministero dell'interno hanno riguardato gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 163 che rispettivamente si riferiscono a casi di inadempienza contributiva e/o retributiva dell'esecutore e del subappaltatore e all'intervento sostitutivo della stazione appaltante.

L'Amministrazione segnala che in materia di contratti di locazione permane la situazione già verificatasi per gli esercizi precedenti per cui, in assenza di una copertura finanziaria a causa dell'insufficienza dello stanziamento 2012 – 2013, non si è provveduto ai rinnovi taciti dei contratti e agli aggiornamenti Istat degli stessi. Al riguardo si osserva che anche in questo caso la criticità rappresentata dall'Amministrazione consiste nell'insufficienza degli stanziamenti nel bilancio di previsione. Si ribadisce, pertanto, la necessità di una corretta quantificazione delle allocazioni finanziarie in modo da assicurare, in termini previsionali, un'adeguata proporzionalità delle stesse all'effettivo volume delle spese da sostenere. A tal fine potranno giovare anche gli esiti della *spending review*.

²⁵ Art. 38, lett. b), c) e m-ter), del d.lgs. n. 163 del 2006.

Per quanto concerne le gare europee a procedura aperta, l'Amministrazione afferma di aver affrontato difficoltà per le richieste sul diritto di accesso ai documenti e anche per i ricorsi proposti dalle società partecipanti. In tali situazioni, infatti, si è determinato un rallentamento dei tempi previsti per la conclusione del procedimento di assegnazione definitiva che ha inciso sulla successiva fase di stipulazione del contratto.

Particolari complessità hanno riguardato l'accertamento dei requisiti generali richiesti dall'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, soprattutto in ambito di procedure in economia in merito che l'Amministrazione afferma essere farraginose e gravose. Il Ministero, segnala, inoltre, la questione non ancora risolta della non automatica esclusione delle offerte anomale negli appalti sotto soglia e anche dell'istituto della c.d. verifica di conformità di cui all'art. 312 e ss. del D.P.R. n. 207 del 2010, con riferimento alle norme relative alla specifica competenza all'attestazione di regolare esecuzione da parte dei consegnatari.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rileva un aggravio negli adempimenti sia nella fase di espletamento della gara che in quella di esecuzione del contratto; ciò in conseguenza dell'allineamento delle procedure di gara di appalti, servizi e forniture alle procedure dei lavori pubblici. L'Amministrazione rileva, inoltre, difficoltà nell'adeguamento delle procedure ai costanti aggiornamenti della disciplina in materia e uno scarso dettaglio nella codificazione disponibile sul sito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Le criticità incontrate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si sono concretate nella difficoltà di interpretare in maniera univoca le molteplici disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, le difficoltà hanno riguardato innanzitutto l'art. 64 del Codice che non individuerrebbe, a titolo quanto meno esemplificativo delle procedure di gara, tutte le informazioni necessarie all'espletamento delle gare stesse. Sono state anche ritenute eccessivamente onerose le fasi procedurali pre-gara.

Secondo quanto riferito dal Ministero per i beni e le attività culturali, le criticità nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici sono state maggiormente riscontrate dagli uffici di modeste dimensioni, sia per la complessità della materia ivi trattata e dei numerosi adempimenti richiesti (tracciabilità dei flussi finanziari, codici CIG e CUP, certificati e dichiarazioni sostitutive) sia per la carenza di figure professionali specializzate in tale ambito. L'Amministrazione, pertanto, al fine di rendere più agevole l'attuazione della disciplina in materia di lavori pubblici, esprime la necessità di una costante formazione del personale lavorativo.

Il Ministero della salute dichiara di aver riscontrato le principali criticità nell'attesa dei tempi necessari a rendere efficaci gli atti, con riferimento al controllo dell'UCB, al rilascio dell'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze ad assumere impegni futuri, al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, di talché è risultato aggravato l'iter procedimentale a fronte delle necessità di assicurare la continuità dei servizi informatici in campo sanitario. Altre criticità rappresentate dall'Amministrazione riguardano il permanere della procedura di trasmissione in formato cartaceo, agli uffici di controllo, degli atti e della documentazione a corredo piuttosto che adottare procedure di trasmissione telematiche e dematerializzate (PEC, Firma digitale); l'aggravamento delle procedure di spesa a carico delle amministrazioni, tenute a liquidare le fatture entro brevissimi termini a fronte di lunghi passaggi istruttori (verifiche DURC, tracciabilità dei flussi, verifica inadempienze fiscali), in conseguenza dell'adozione delle recenti misure di semplificazione. Per quanto riguarda le difficoltà

derivanti dalla trasmissione in formato cartaceo dei provvedimenti e della documentazione ad essi allegata agli uffici di controllo, si richiamano le osservazioni precedentemente svolte.

Con riguardo al punto 4 del questionario inviato alle Amministrazioni e finalizzato all'attuazione dell'indagine conoscitiva concernente l'eventuale adozione delle misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nel corso dello svolgimento dell'attività contrattuale per l'anno 2011, il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce di aver eseguito tutte le procedure previste dalla normativa in materia. In particolare: per la selezione dei fornitori (eseguita con ricorso prevalente alle Convenzioni Consip e alle procedure di acquisto previste dal Mercato elettronico)²⁶ sono stati accertati i requisiti previsti agli artt. 38, 39, 41, 42 del d.lgs. n. 163 del 2006; in materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari, l'amministrazione riferisce di aver inserito nei contratti le clausole previste dalla legge n. 136 del 2010 e dal DL n. 187 del 2010, verificando che venissero adempiute; di aver effettuato la richiesta al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC); di aver acquisito e comunicato al fornitore il codice identificativo della gara (CIG); di aver accertato, prima di effettuare i pagamenti ai fornitori, l'esistenza di eventuali inadempimenti attraverso il servizio di verifica gestito da «Equitalia S.p.A.». L'amministrazione afferma che, per il pagamento delle fatture, è stato applicato un criterio cronologico anche se la scarsità delle risorse e la loro effettiva disponibilità al momento dell'emissione delle fatture, possono incidere negativamente sia sul rispetto dei termini di legge e contrattuali sia sull'ordine di pagamento dei fornitori.

Il Ministero dello sviluppo economico ha dichiarato di essere in regola con gli adempimenti richiesti dalla normativa di riferimento, in merito all'attribuzione del codice identificativo di gara (CIG), alla tracciabilità dei flussi finanziari e all'apertura di un conto dedicato.

Il Ministero degli affari esteri comunica di aver adottato molteplici misure per prevenire il fenomeno della corruzione e innanzitutto quelle necessarie alla verifica della regolarità contributiva come la richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC); di aver richiesto la certificazione antimafia; di aver acquisito il codice identificativo di gara (CIG) e, ove necessario, del codice unico di progetto (CUP); di aver effettuato la registrazione dei contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Inoltre l'Amministrazione riferisce di essere allo studio di un Piano interno di prevenzione, ispirato al modello del *risk management* e soprattutto, all'estero, di applicare un sistema di rotazione per i lavoratori più a rischio. Il Ministero degli affari esteri ha previsto un sistema di monitoraggio continuo sui rapporti instaurati con i soggetti interessati alla stipula del contratto o che partecipino alle procedure di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici ed ulteriori misure hanno riguardato la responsabilità dei funzionari delegati. L'Amministrazione dichiara di rivolgere particolare attenzione al fine di evitare l'insorgenza di potenziali conflitti d'interesse nel conferimento degli incarichi di Responsabile unico del procedimento, di membro di commissione aggiudicatrice, di collaudatore ecc. e anche di essere in regola con le disposizioni relative alla tracciabilità dei flussi finanziari. Con l'obiettivo di disciplinare le attività di partenariato con Regioni, Enti locali e Università, il Ministero

²⁶ L'amministrazione riferisce che, con riguardo alla procedura della scelta del contraente, è stato seguito un criterio di rotazione per le ditte presenti sul Mercato elettronico. Per gli affidamenti in economia, si consultano almeno cinque operatori economici, con la richiesta di presentazione di diversi preventivi anche per commesse al di sotto delle soglie che consentirebbero l'affidamento diretto.

degli affari esteri riferisce di aver predisposto un manuale di procedura e contabile per gli interventi di cooperazione allo sviluppo finalizzato alla regolamentazione degli aspetti particolarmente a rischio corruzione²⁷ ed avviato il processo per l'introduzione di principi e norme di controllo interno nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. La Corte ritiene che, pur in assenza di norme specifiche anticorruzione, il Ministero degli affari esteri abbia posto in essere apprezzabili misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca riferisce di aver utilizzato prioritariamente le convenzioni Consip.

Il Ministero dell'interno dichiara di aver adottato ogni misura prevista dalle disposizioni normative in materia di attività contrattuale. In particolare, di aver effettuato una preventiva selezione dei soggetti economici interessati, sulla base dei principi di rotazione, trasparenza e concorrenza. Per la fase di stipulazione dei contratti e di aggiudicazione delle forniture, riferisce di aver richiesto il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il certificato di iscrizione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura con dicitura antimafia e le certificazioni antimafia rilasciate dalle Prefetture territorialmente competenti; di aver verificato la autenticità delle autocertificazioni presentate presso gli Uffici territorialmente competenti dell'Agenzia delle entrate, i centri per l'impiego e la Procura della Repubblica per i carichi pendenti e per il casellario giudiziale. Anche in merito alla fase di liquidazione delle forniture, l'Amministrazione dichiara di aver effettuato la richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e le interrogazioni presso il sito di «Equitalia S.p.A.» relative alle inadempienze e di aver attuato la disciplina prevista dalla legge n. 136 del 2010, sulla tracciabilità dei flussi finanziari; di aver richiesto il Documento unico valutazione rischi da interferenza (DUVRI); di aver effettuato all'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici le richieste di annotazioni riservate, di aver acquisito il certificato SOA nonché di aver svolto un controllo sulla composizione societaria dei singoli soggetti onde evitare incompatibilità nelle procedure concorsuali. L'Amministrazione riferisce, poi, di aver effettuato le richieste del codice identificativo di gara (CIG), dell'autocertificazione DURC ai sensi dell'art. 14-bis, come introdotto dalla legge n. 106 del 2011 per contratti di fornitura e servizi di importo non superiore a 20.000 euro.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce di aver adottato esclusivamente le misure disposte dalla normativa in materia.

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti riferisce che per contrastare i fenomeni legati alla criminalità organizzata, alle organizzazioni mafiose, al lavoro nero, all'evasione fiscale e contributiva, al riciclaggio di denaro di provenienza illecita, ha adottato tutte le misure previste dalle norme vigenti quali il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il codice identificativo di progetto (CIG), le interrogazioni presso «Equitalia S.p.A.» per le eventuali inadempienze, il certificato di iscrizione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le certificazioni antimafia rilasciate dalle Prefetture, le certificazioni rilasciate dalla Procura della Repubblica per i carichi pendenti e per il casellario giudiziale.

Anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dichiara di aver proceduto all'acquisizione delle autocertificazioni delle imprese partecipanti alle procedure di

²⁷ Artt. 7 e 18 del D.P.R. n. 177 del 1988.

affidamento, per la verifica dell'insussistenza di cause di esclusione previste ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006.

In relazione a tale indagine il Ministero della difesa ha riferito di non aver adottato particolari misure preventive della corruzione e di illeciti.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali comunica che, relativamente alla tracciabilità dei flussi finanziari, ha inserito le clausole di nullità previste inserendo nei nuovi contratti le clausole di nullità previste dalla legge 136 del 2010. Riferisce, inoltre, di aver ottemperato agli adempimenti, di aver richiesto il codice unico di progetto (CUP) per i lavori e, a ogni singolo fornitore, uno o più conti correnti bancari o postali dedicati; per ciascuna transazione, di aver acquisito il codice identificativo di gara (CIG); di aver adempiuto alle pubblicazioni e ad ogni altro adempimento richiesto dalla normativa di settore, quali l'acquisizione della certificazione antimafia e dell'autodichiarazione del legale rappresentante di non aver subito condanne penali per i reati di cui all'art. 32-*quater* c.p., nonché garantendo la rotazione fra le imprese a partecipare alle procedure di gara.

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali dichiara di aver assicurato la massima rotazione delle imprese nella partecipazione alle gare negoziate. Lo stesso principio è applicato anche al personale dell'amministrazione, per lo svolgimento dell'attività contrattuale, che è assegnato casualmente nelle procedure di affidamento. Attraverso metodologie di *benchmarking*, attivate all'interno dell'Amministrazione, è stata inoltre lanciata una campagna di comunicazione rivolta all'esterno per promuovere una maggiore partecipazione dell'utenza nella prevenzione contro fenomeni di abuso di potere o corruzione.

Con riguardo agli adempimenti richiesti dalla disciplina del Codice dei contratti, l'Amministrazione comunica di avere acquisito il documento unico di regolarità contributiva (DURC) per la liquidazione delle fatture; di aver verificato, presso «Equitalia S.p.A.», lo stato degli adempimenti del creditore verso l'erario; di aver applicato la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, con la richiesta del codice identificativo gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP); di aver richiesto le certificazioni relative all'iscrizione alle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura; di aver effettuato la selezione dei fornitori previo accertamento dei requisiti di idoneità morale e professionale delle imprese partecipanti alle procedure di individuazione del contraente e che le imprese aggiudicatarie non abbiano carichi pendenti fallimentari, di liquidazione amministrativa coatta, di ammissione al concordato o alla amministrazione controllata, richiedendo loro i certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti.

Il Ministero della salute riferisce di aver compiuto le procedure di spesa nel rigoroso rispetto delle norme di settore, come confermato dalle verifiche dei vari organi di controllo, sia interni che esterni. L'amministrazione dichiara, inoltre, di aver eseguito le verifiche previste dalla normativa di settore sulle società contraenti o appaltanti.

Non sono state riferite particolari misure adottate nello svolgimento dell'attività contrattuale di prevenzione della corruzione e degli illeciti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della giustizia.

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

Nel corso del 2011 l'attività dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si è concretata in una serie di atti di determinazione e di atti di

segnalazione di ausilio per gli operatori del settore e di rilevante interesse in genere per l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, l'Autorità, con atto di determinazione, ha fornito le necessarie indicazioni applicative in ordine alle sanzioni amministrative (pecuniarie ed interdittive) nei confronti delle SOA, chiarendo che l'art. 73 del d.P.R. 207 del 2010 che le prevede, trova immediata applicazione solo per violazioni di comportamenti delle SOA già contemplati nel Codice o nel previgente regolamento in materia di qualificazione di cui al d.P.R. n.34 del 2000²⁸. L'Autorità ha precisato che il requisito dell'«indipendenza di giudizio» delle SOA, deve intendersi in un'accezione ampia, anche alla luce del parere reso in merito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Con successiva determinazione sono stati forniti chiarimenti in ordine alle modalità applicative dell'art. 74 del d.P.R. 207 del 2010: L'Autorità ha affermato che non possono costituire presupposto per l'irrogazione di sanzioni le condotte non riferibili all'impresa secondo l'ordinario principio di imputabilità; che, eventuali risposte tardive o incomplete sono equiparate alla mancata risposta per le sanzioni²⁹.

Di particolare rilievo appare la determinazione con la quale l'Autorità ha fornito indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura di affidamento dei contratti di valore economico inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per il crescente ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando³⁰. Proprio la diffusione del ricorso a tale tipo di procedura negoziata, merita, infatti, ad avviso della Corte, una particolare attenzione e vigilanza da parte dell'Autorità³¹.

Tenuto conto del mutato quadro normativo conseguentemente all'emanazione del DL n. 70 del 2011³², l'Autorità ha predisposto un aggiornamento con nuovo atto di determinazione (n. 8 del 2011). L'integrazione dell'Autorità ha riguardato la motivazione che giustifica l'attivazione della procedura negoziata senza bando e le modalità di selezione dei soggetti da invitare al confronto concorrenziale e pubblicità della procedura (imposta dal legislatore a livello di post-informazione) con la previsione

²⁸ Alla determinazione sono state allegare delle linee guida con descrizione analitica delle singole fattispecie sanzionabili e una tabella dettagliata sulle le violazioni e la data dalla quale entra in vigore l'obbligo posto a carico delle SOA.

²⁹ Riprendendo gli orientamenti della giurisprudenza, T.A.R. Lazio, ord. 13 dicembre 2011, n. 9720; T.A.R. Lazio, 13 dicembre 2011, n. 9717; T.A.R. Lazio, ord. 27 ottobre 2011, n. 3951, può procedere anche su impulso della SOA, qualora l'impresa non dia seguito alle richieste di informazione formulate dalla SOA stessa (ovvero, la risposta fornita sia tardiva e/o incompleta)

³⁰ Fenomeno registratosi soprattutto a seguito di un primo innalzamento dell'importo di tale soglia da 100.000 a 500.000 per gli appalti di lavori, per effetto della modifica apportata all'art.122 del Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, cui ha fatto seguito un successivo ampliamento per opera del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n. 106).

³¹ Dopo aver evidenziato che la direttiva 2004/18/CE ha introdotto talune regole sui criteri di selezione delle offerte al fine di garantire la *par condicio* dei concorrenti, dando luogo ad una sorta di "procedimentalizzazione comunitaria", non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara, l'Autorità, sulla base di quanto disposto dall'art. 122, comma 7-bis, dei principi generali dell'ordinamento comunitario e dell'art. 57, comma 6 del Codice ha delineato il corretto *modus operandi* dell'Amministrazione nella scelta del contraente e che, in qualità di stazione appaltante deve, in ogni caso, esplicitare nella determina i criteri che utilizzerà per la scelta delle imprese da invitare a contrarre (Lo strumento dell'indagine di mercato non può comportare l'individuazione degli operatori economici da invitare con modalità "chiuse" rispetto al mercato). Ulteriori precisazioni hanno riguardato: la necessità della pubblicazione dell'avviso di post-informazione; la predisposizione di «elenchi aperti di operatori economici»; considerazioni sulla disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata. Ulteriori precisazioni hanno riguardato: la necessità della pubblicazione dell'avviso di post-informazione; la predisposizione di «elenchi aperti di operatori economici»; considerazioni sulla disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata.

³² Convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nell'ambito del quale è stato abrogato il comma 7-bis dell'art. 122 del Codice e sostituito il comma 7 dello stesso articolo 122

anche di forme di pubblicità preventiva in relazione alla tipologia dell'appalto e alla rilevanza economica dello stesso.

In occasione delle rilevanti modifiche apportate in sede di introduzione del Piano straordinario contro le mafie ad opera della legge n. 136 del 2010, l'Autorità, è intervenuta con l'adozione di due atti di determinazione e con l'approvazione delle «linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari», chiarendo il regime transitorio e l'ambito di applicazione della disciplina, elencando, i contratti che esulano dagli obblighi sulla tracciabilità e affrontando alcune problematiche interpretative legate all'applicazione dello stesso obbligo ai servizi sanitari prestati da soggetti accreditati per conto di enti pubblici, ai contratti sottoscritti con operatori non stabiliti in Italia e alla nozione di concessionari di finanziamenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010.

Relativamente al crescente coinvolgimento degli enti locali al mercato delle fonti energetiche rinnovabili (FER), l'Autorità ha fornito indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle stazioni appaltati e in particolare degli enti locali. E' stato specificato il ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle fonti rinnovabili; sono state esaminate le fattispecie concernenti la concessione su superfici appartenenti al demanio pubblico, e la realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti; è stato affermato che l'intervento degli enti pubblici e in particolare degli enti locali, è limitato, di regola, al solo piano autorizzatorio, mentre nel caso gli enti assumono un ruolo più rilevante (ad esempio perché concedenti del suolo pubblico su cui vengono realizzati gli impianti, o perché acquirenti di forniture energetiche, autoproduttori, ovvero produttori di energia destinata alla cessione sul mercato) l'Autorità ha sottolineato che l'intervento diretto degli enti locali non può escludersi a priori, ma deve essere analizzato attentamente, in relazione alle sue concrete modalità di realizzazione.

In merito alla realizzazione di impianti su superfici del demanio pubblico si è evidenziato che i diritti sul sito pubblico devono essere concessi mediante l'espletamento di una gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità *ex ante*. È stata poi esaminata l'ipotesi in cui l'ente locale realizzi un impianto (si tratta quasi esclusivamente di impianti fotovoltaici) per la copertura totale o parziale del proprio fabbisogno energetico, mediante l'esternalizzazione della gestione materiale. Nella determinazione sono stati forniti chiarimenti operativi sulle diverse alternative contrattuali utilizzabili - con particolare riguardo alle forme di partenariato pubblico privato - nonché concrete indicazioni sulle procedure di gara da porre in essere.

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti, l'Autorità è intervenuta sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. È stato evidenziato che le stazioni appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni, avendo come finalità la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Sulla base di tali presupposti, l'Autorità ha posto in rilievo che l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si impone laddove sia ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura (ad esempio, appalti di servizi di ingegneria ed architettura, appalti relativi ai servizi socio - sanitari ed educativi, appalti di servizi di tipo tecnologico,

appalti di forniture di prodotti non direttamente comprabili tra loro), giacché lo stesso consente di valorizzare le capacità innovative del mondo professionale³³.

Quanto al merito della scelta del peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio, è stato evidenziato che la discrezionalità della stazione appaltante incontra l'unico limite della «manifesta irrazionalità» della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento ed in relazione alle peculiarità specifiche dell'appalto. Per quanto concerne i criteri di valutazione degli elementi di natura l'Autorità si conforma al recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi relativi ai concorrenti è ammissibile, purché essi siano strettamente attinenti al merito valutativo dell'offerta e costituiscano, in ultima analisi, un elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio.

Un'altra chiarificazione ha riguardato i cd. criteri motivazionali³⁴ da definire nei documenti di gara da parte delle stazioni appaltanti le quali devono evitare che la genericità dei documenti finisca con l'attrarre, nell'orbita del giudizio tecnico sugli elementi dell'offerta, la definizione dei pesi e dei rapporti sulla base dei quali la valutazione stessa verrà effettuata. Ciò vale anche qualora le stazioni appaltanti optino per l'utilizzo di una soglia di sbarramento che deve essere prefissata nella *lex specialis*, senza lasciare margini di determinazione alla commissione di gara. Nelle Linee Guida, sono state inoltre illustrate le metodologie suggerite dal Regolamento per la concreta valutazione delle offerte³⁵.

Con ulteriore determinazione, l'Autorità ha fornito indicazioni operative sulle procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto³⁶, corredata da una segnalazione al Governo ed al Parlamento del 10 novembre 2011, di proposte di modifica della legislazione di settore per la soluzioni di alcune problematiche concernenti:

- la traslazione dei costi, effettuata dalle società emettitrici dei buoni pasto, degli elevati ribassi offerti in sede di gara sulla rete di esercizi convenzionati, comportando, in molti casi, le modifiche alle commissioni di rimborso, giustificate con la fruizione di servizi aggiuntivi distanti dall'oggetto del servizio principale;

- la questione dei «servizi aggiuntivi», per i quali, nell'intento di evitare che possano tradursi nell'imposizione agli esercenti convenzionati di condizioni peggiorative di quelle dichiarate in sede di gara e nel conseguente abbassamento qualitativo delle prestazioni nei confronti degli utenti finali, è stato puntualizzato il concetto, già elaborato, di «pertinenza» o «connessione intrinseca» e ridefinita la collocazione dei servizi aggiuntivi nell'ambito della procedura di gara³⁷;

³³ A tal proposito, la stazione appaltante deve inserire nei documenti di gara, indicazioni dettagliate quali i criteri, i sub-criteri e la relativa ponderazione, i criteri motivazionali, operando la fondamentale distinzione tra criteri di valutazione (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, etc.) e parametri di ponderazione (dati numerici volti a garantire, in relazione alla natura del servizio/fornitura, un corretto rapporto prezzo/qualità).

³⁴ Ai sensi dell'art. 83, comma 4 del Codice.

³⁵ (cd. analisi multicriteri o multiobiettivi, quali il metodo aggregativo compensatore o della somma pesata, il metodo *electre*, il metodo *analytic hierarchy process*, il metodo *evamix*, il metodo *technique for order preference by similarity to ideal solution*).

³⁶ L'intervento dell'Autorità ha avuto origine dalla rilevazione di profonde criticità nel funzionamento del mercato dei buoni pasto, caratterizzato da una complessa interazione tra Stazione Appaltante, società emettitrici dei buoni, rete degli esercenti erogatori del servizio e fruitori finali del servizio.

³⁷ Nella determinazione è stato specificato che tali servizi (che devono avere carattere facoltativo per gli esercenti) non possono essere dilatati sino a permettere l'accorpamento di prestazioni del tutto eterogenee ed assolutamente prescindenti dalla sussistenza di un nesso di effettiva pertinenza.

- la questione del calcolo di valore dell'appalto, dei controlli sulla rete di esercenti e dei metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Le proposte di modifica della normativa di settore segnalate dall'Autorità al Governo e al Parlamento, hanno riguardato:

- interventi di armonizzazione del trattamento fiscale e contributivo del buono pasto e dell'indennità sostitutiva, e la parificazione delle aliquote a debito e a credito dell'IVA a carico della società di gestione, per rendere indifferente la scelta tra i due diversi sistemi, da un punto di vista strettamente fiscale e contributivo; la reintroduzione nell'art. 285 del Regolamento della previsione relativa al calcolo del valore a base di gara (non inferiore al valore facciale dei buoni pasto);

- l'introduzione del divieto di sconti sul valore nominale del buono pasto;

- la formalizzazione del criterio secondo cui la rete minima di esercenti debba essere individuata nel bando di gara e non utilizzata come criterio di attribuzione del punteggio;

- l'opportunità di delineare un quadro regolamentare *ad hoc* per l'utilizzo del sistema del buono pasto elettronico che consentirebbe un alleggerimento degli oneri di rendicontazione verso le stazioni appaltanti e, al contempo, una forte semplificazione dei correlati controlli a valle dell'esecuzione.

- interventi chiarificatori sulla natura giuridica degli enti previdenziali. Si rileva che in merito a tale segnalazione il Governo è intervenuto con l'art. 32, comma 2 del DL n. 98 che al comma 2 specifica che gli enti in parola sono inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni;

- l'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti ed imprese, nonché a riqualificare gli attori del sistema³⁸. Anche in merito a tale segnalazione dell'Autorità il Governo, con il DL n. 5 del 2012, ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l'art.6-*bis*³⁹ secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità⁴⁰.

- la revisione del sistema sanzionatorio per le ipotesi di riscontrata falsa dichiarazione o falsa documentazione in sede di partecipazione alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici. Lo spunto è stato colto con DL n. 5 del 2012 attraverso il quale si è ulteriormente ampliato il potere all'Autorità (già attribuitole con DL 70 del 2011) mediante il quale essa effettuare una valutazione in ordine alla

³⁸ L'Autorità ha opportunamente evidenziato che il taglio dei costi amministrativi rappresenta un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese, senza aumenti della spesa pubblica. Il riferimento è ai costi sostenuti dalle imprese per la partecipazione alle procedure di gara, nonché ai costi connessi ai defatiganti controlli a carico delle amministrazioni che causano inefficienze nell'impiego delle risorse utilizzate.

³⁹ L'art. 6 bis istituisce un sistema unitario contenente le informazioni sugli appalti e sulle imprese partecipanti alle gare che necessita, proprio in virtù dell'anzidetta caratteristica, di un superamento dell'attuale procedura di inoltro informatico dei dati inerenti gli appalti pubblici, che avviene da parte di numerose sezioni regionali con sistemi di rilevazione proprietari e con successivo riversamento nel data base dell'Autorità. La nuova procedura dovrà prevedere in ogni caso un sistema di comunicazione diretta all'Osservatorio centrale il quale a sua volta provvederà a mettere i dati tempestivamente a disposizione delle sezioni regionali.

⁴⁰ È una banca dati complessa e strutturata in quanto comprensiva di tutte le comunicazioni previste dall'art. 7 del Codice, nonché delle ulteriori informazioni già individuate dal d.P.R. 554/1999 e dal d.P.R. 34/2000, ora confluite nel d.P.R. 207/2010, e di quelle relative alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136/2010.

sussistenza del dolo o della colpa grave, per poi procedere alla eventuale sospensione dell'operatore economico dalle gare e dai subappalti fino ad un anno;

- l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, introducendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'Autorità.

PAGINA BIANCA