

Tabella 37– Gare di forniture suddivise per categoria CPV\*

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Pasta da carta, carta e prodotti di carta di vario tipo	31	0,75	37.498.439	0,50	1.204.094
Petrolio, gas naturale, oli minerali e prodotti affini	23	0,56	12.812.334	0,17	554.510
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	100	2,42	94.500.681	1,27	940.684
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	9	0,22	3.520.973	0,05	389.430
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	74	1,79	111.100.335	1,49	1.494.489
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	170	4,09	2.054.940.887	27,57	12.103.798
Prodotti di gomma, plastica e pellicole	35	0,85	22.588.824	0,30	642.443
Prodotti e materiali prefabbricati	43	1,04	48.453.174	0,65	1.121.664
Prodotti in pelle, calzature, cuoio, tessuti e prodotti tessili, materiali di plastica e gomma	44	1,06	29.705.597	0,40	672.039
Prodotti in pelle, calzature, cuoio, tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	10	0,24	7.024.936	0,09	699.280
Prodotti minerali non metallici	4	0,10	27.579.428	0,37	6.863.321
Sostanze chimiche, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	180	4,33	354.363.877	4,75	1.970.632
Stampati e articoli per la stampa di vario tipo	55	1,33	39.643.904	0,53	717.501
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	23	0,56	16.221.263	0,22	702.046
Veicoli a motore, rimorchi e pezzi di ricambio per veicoli	195	4,69	289.611.929	3,89	1.486.017
<b>Tutte le categorie CPV</b>	<b>4.154</b>	<b>100,00</b>	<b>7.452.888.715</b>	<b>100,00</b>	<b>1.794.148</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009

La tabella 38 rappresenta la distribuzione dei contratti di forniture affidati nel 2008 secondo la modalità di affidamento. Di tali contratti viene riportato anche l'importo complessivo e il valore medio.

Tabella 38– Distribuzione dei contratti di forniture superiori a 150.000 euro per modalità di affidamento del contratto – Anno 2008\*

Modalità di affidamento	N. contratti	N. contratti (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	1.162	28,0	4.073.437.423	54,7	3.505.540
Procedura ristretta	469	11,3	655.174.521	8,8	1.396.961
Procedura negoziata	2.232	53,7	2.390.242.227	32,1	1.070.897
Accordo quadro	38	0,9	147.191.725	2,0	3.873.466
Procedura selettiva ex art. 238, c. 7	211	5,1	156.544.023	2,1	741.915
Nc	42	1,0	30.298.796	0,4	721.400
<b>Tutte le modalità</b>	<b>4.154</b>	<b>100,0</b>	<b>7.452.888.715</b>	<b>100,0</b>	<b>1.794.147</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009

Come nel caso dei lavori, la tabella rappresenta lo stato dei dati inviati dalle Sezioni Regionali e non ha funzione di analisi statistica.

Oltre la metà dei contratti di forniture sono stati aggiudicati mediante procedura negoziata, per un importo pari al 32% del totale. Gli importi medi più elevati sono stati affidati mediante procedura aperta e accordo quadro.

Per quanto riguarda le *tabelle* 39 e 40 valgono le stesse considerazioni espresse con riferimento alle *tabelle* 34 e 35 riguardanti gli appalti di servizi.

*Tabella 39 - Distribuzione degli appalti di forniture (di importo superiore a € 150.000) per regione - Appalti aggiudicati nell'anno 2008\**

Regione	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
Ambito nazionale	273	6,57	632.531.558	8,49	2.316.965
Piemonte	316	7,61	259.191.243	3,48	820.225
Valle d'Aosta	20	0,48	7.403.857	0,10	370.193
Lombardia	616	14,83	608.450.749	8,16	987.745
Provincia autonoma di Trento	2	0,05	395.500	0,01	197.750
Provincia autonoma di Bolzano	2	0,05	3.774.000	0,05	1.887.000
Veneto	560	13,48	506.687.240	6,80	904.799
Friuli-Venezia Giulia	5	0,12	10.515.635	0,14	2.103.127
Liguria	155	3,73	112.461.937	1,51	725.561
Emilia-Romagna	345	8,31	191.008.955	2,56	553.649
Toscana	89	2,14	73.742.636	0,99	828.569
Umbria	70	1,69	68.340.764	0,92	976.297
Marche	86	2,07	151.136.674	2,03	1.757.403
Lazio	680	16,37	3.385.027.293	45,42	4.977.981
Abruzzo	46	1,11	62.031.447	0,83	1.348.510
Molise	5	0,12	5.257.793	0,07	1.051.559
Campania	43	1,04	50.393.864	0,68	1.171.950
Puglia	98	2,36	52.488.386	0,70	535.596
Basilicata	7	0,17	6.516.888	0,09	930.984
Calabria	23	0,55	18.938.758	0,25	823.424
Sicilia	446	10,74	805.099.818	10,80	1.805.157
Sardegna	166	4,00	173.335.423	2,33	1.044.189
n.c.	101	2,43	268.158.298	3,60	2.655.033
<b>Tutte le Regioni</b>	<b>4.154</b>	<b>100,00</b>	<b>7.452.888.715</b>	<b>100,00</b>	<b>1.794.147</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009

Tabella 40 - Appalti di forniture di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati nell'anno 2008: distribuzione per tipologia di stazione appaltante\*

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>Importo medio</i>
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	537	12,93	807.497.009	10,83	1.503.719
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	360	8,67	2.781.655.404	37,32	7.726.821
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	6	0,14	3.111.290	0,04	518.548
Regioni e comunità montane	68	1,64	63.414.832	0,85	932.571
Province	19	0,46	9.752.160	0,13	513.272
Comuni	173	4,16	128.539.317	1,72	743.002
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	1.664	40,06	1.909.157.121	25,62	1.147.330
Altri enti	1.266	30,48	1.693.284.605	22,72	1.337.508
N.C.	61	1,47	56.476.976	0,76	925.852
Tutte le tipologie di stazione appaltante	4.154	100,00	7.452.888.715	100,00	1.794.147

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009

#### 1.5.4 Le dinamiche dei ribassi d'asta

L'aggiudicazione costituisce il momento d'incontro tra la domanda e l'offerta del mercato dei contratti pubblici nel corso del quale viene individuato il prezzo effettivo della prestazione contrattuale. Il ribasso d'asta, in generale, comportando un risparmio di risorse finanziarie, si traduce, di norma, in un beneficio per il bilancio della stazione appaltante. In alcuni casi, però, quando il ribasso è troppo elevato, si possono generare notevoli ostacoli alla corretta esecuzione del contratto. L'«azzardo», rappresentato dall'offerta eccessivamente bassa, infatti, può comportare un rischio di natura economica per l'impresa appaltatrice e costituire, di conseguenza, elemento di forte

disturbo per il corretto funzionamento del processo di esecuzione del contratto di appalto ed elemento di distorsione del mercato e della concorrenza nonché, da ultimo, tradursi in un vero e proprio danno per la stazione appaltante. Il Codice degli Appalti, attraverso la disciplina della «verifica delle offerte anomale» ha definito due procedure di individuazione delle offerte anomale, uno per ogni criterio di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa).

I dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare, con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta al prezzo più basso, i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse variabili di analisi: classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.

Per quanto riguarda i lavori, i risultati mostrano, con riferimento al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 19,7% nell'anno 2008 (tabella 41).

*Tabella 41 - Lavori - Criterio prezzo più basso -  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>&gt;= 150.000 € &lt; 500.000 €</i>	19,0	19,1	22,2	11,2
<i>&gt;= 500.000 € &lt; 1.000.000 €</i>	20,5	20,4	23,9	11,1
<i>&gt;= 1.000.000 € &lt; 5.150.000 €</i>	20,5	20,3	24,4	10,2
<i>&gt;= 5.150.000 €</i>	29,8	24,6	32,3	9,1
<i>Tutte le classi</i>	19,7	19,6	23,0	11,0

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

Dalla *tabella 41* si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione sia sostanzialmente costante nelle prime tre classi e cresca notevolmente nell'ultima (29,8%). Per quanto riguarda gli appalti sopra soglia comunitaria, per i quali non poteva applicarsi il criterio dell'esclusione automatica delle offerte, il ribasso medio di

I ribassi di  
aggiudicazione  
negli appalti di  
lavori

aggiudicazione risulta superiore a quello di anomalia di circa 5 punti percentuali, denotando con ciò che nella maggior parte dei casi l'amministrazione ha accolto le motivazioni a corredo dell'offerta sui prezzi praticati.

In altre parole, per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che può consentire anche ribassi relativamente più elevati in relazione anche al meccanismo di verifica delle offerte previsto dal Codice.

*Tabella 42 - Lavori - Criterio del prezzo più basso - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante - Anno 2008\**

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo</i>	20,6	20,6	24,0	12,2
<i>Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico</i>	24,9	24,6	28,4	13,3
<i>Enti per l'edilizia residenziale pubblica</i>	18,5	18,8	21,7	12,1
<i>Regioni e comunità montane</i>	17,3	17,1	21,3	8,9
<i>Province</i>	20,0	20,1	23,5	11,7
<i>Comuni</i>	18,9	19,0	21,9	11,0
<i>Aziende del Servizio Sanitario Nazionale</i>	17,6	17,4	21,4	10,0
<i>Altri enti</i>	19,1	18,7	23,5	8,4
<i>n.c.</i>	19,4	18,6	22,4	9,4
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	<b>19,7</b>	<b>19,6</b>	<b>23,0</b>	<b>11,0</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (tabella 42), si osserva che per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione sono vicini al dato medio.

In relazione alla procedura di selezione del contraente (tabella 43) i valori medi dei ribassi più bassi si riscontrano nella Procedura Negoziata (15,1%) e nell'Accordo Quadro (19,9%) (i dati analizzati e relativi a queste due procedure siano in numero esiguo e, quindi, possano essere influenzati da dati anomali).

Tabella 43 - Lavori - Criterio del prezzo più basso - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente - Anno 2008\*

Procedure di scelta del contraente	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	massimo ribasso (%)	minimo ribasso (%)
Procedura aperta	20,0	19,9	23,3	11,3
Procedura ristretta	18,4	18,4	22,4	9,6
Procedura negoziata	15,1	15,7	18,9	8,5
Accordo quadro	14,9	14,6	19,5	8,4
Procedura selettiva ex art. 238, c. 7	17,6	18,1	19,5	11,8
Nc	15,4	15,5	18,6	9,2
<b>Tutte le procedure</b>	<b>19,7</b>	<b>19,6</b>	<b>23,0</b>	<b>11,0</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

Modesta variabilità si riscontra anche tra le diverse categorie d'opera (tabella 44), con l'unica eccezione della categoria "Ferrovie", (14,7%).

Tabella 44 - Lavori - Criterio del prezzo più basso - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera - Anno 2008\*

Categorie di opera	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Strade	20,9	24,3	11,3	51,6
Ferrovie	14,7	22,0	4,4	29,8
Altre infrastrutture di trasporto	19,4	23,1	8,4	31,4
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	20,2	24,0	11,0	43,9
Opere di urbanizzazione ed altro	19,7	22,7	11,3	50,9
Infrastrutture del settore energetico	17,8	22,8	7,4	41,7
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	18,4	24,1	9,0	51,3
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	20,1	23,0	10,9	30,3
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	19,2	22,7	9,5	43,2
Edilizia sociale e scolastica	19,4	22,2	12,0	39,5
Edilizia abitativa	18,2	21,5	11,5	44,1
Beni culturali	17,1	19,5	10,7	25,9
Sport, spettacolo, turismo	17,4	20,3	10,2	33,3
Edilizia sanitaria	18,3	21,9	10,3	44,9
Altra edilizia pubblica	19,3	22,4	11,3	38,0
Altre infrastrutture pubbliche	18,1	23,2	8,8	37,5
n.c.	17,8	21,1	9,4	34,9
<b>Tutte le categorie</b>	<b>19,7</b>	<b>19,6</b>	<b>23,0</b>	<b>11,0</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

Nel periodo considerato, il contesto geografico (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia nei valori dei ribassi (tabella 45).

*Tabella 45 - Lavori – Criterio del prezzo più basso –  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia,  
del massimo ribasso e del minimo ribasso, per Regioni\* - anno 2008\*\**

Regione	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	massimo ribasso (%)	minimo ribasso (%)
Piemonte	19,4	20,1	23,8	9,1
Valle d'Aosta	13,6	13,8	16,5	8,2
Lombardia	18,6	18,3	22,2	9,1
Veneto	15,9	15,5	19,5	7,1
Friuli Venezia Giulia	9,5	9,2	14,1	4,1
Liguria	17,8	17,7	21,3	9,5
Emilia	16,3	16,4	19,8	7,7
Toscana	16,8	17,0	20,5	8,9
Umbria	18,4	18,6	22,3	9,8
Marche	17,7	17,9	21,4	10,0
Lazio	28,4	28,6	31,9	17,1
Abruzzo	22,8	22,8	26,5	13,6
Molise	23,3	23,4	28,3	12,0
Campania	30,8	31,1	34,4	20,1
Puglia	26,0	26,1	28,3	17,4
Basilicata	24,7	25,0	27,6	14,4
Calabria	26,1	26,3	29,0	16,7
Sicilia	16,2	16,2	18,5	10,5
Sardegna	17,0	16,9	18,9	11,5
n.c.	26,5	25,6	30,2	10,6
<b>Tutte le regioni</b>	<b>19,7</b>	<b>19,6</b>	<b>23,0</b>	<b>11,0</b>

\*Non si sono riportati i valori relativi al Trentino Alto Adige in quanto per problemi tecnici non è stato possibile effettuare le relative elaborazioni.

\*\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

In particolare, si notano valori medi dei ribassi più alti per alcune regioni dell'Italia centro-meridionale (Lazio 28,4%, Campania 30,8% e Puglia 26,0%) ed un valore medio molto basso per il Friuli - V.G. (9,5%). Ciò potrebbe essere dovuto a varie concause, quali: notevole eterogeneità dei prezzari adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro.

Per quanto riguarda l'aggiudicazione delle gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'analisi è stata effettuata

soltanto con riferimento al ribasso di aggiudicazione in quanto la verifica dell'anomalia viene effettuata sui punteggi assegnati a ciascun concorrente (tabella 46).

*Tabella 46 - Lavori - Offerta economicamente più vantaggiosa - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>&gt;= 150.000 € &lt; 500.000 €</i>	<i>17,8</i>
<i>&gt;= 500.000 € &lt; 1.000.000 €</i>	<i>16,4</i>
<i>&gt;= 1.000.000 € &lt; 5.150.000 €</i>	<i>17,6</i>
<i>&gt;= 5.150.000 €</i>	<i>21,1</i>
<i>Tutte le classi</i>	<i>17,7</i>

*\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009*

I dati mostrano che il valore del ribasso medio di aggiudicazione (17,7%) nelle gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è inferiore di 2,1 punti percentuali dell'analogo ribasso nelle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso. Ciò potrebbe essere spiegato anche con la circostanza che nelle gare con il criterio di aggiudicazione con l'offerta economicamente più vantaggiosa il prezzo ha una importanza inferiore rispetto all'altro criterio e quindi le imprese modulano l'offerta ottimizzando tutti gli elementi di valutazione previsti nel bando di gara (elementi quantitativi e qualitativi).

*Tabella 47 - Lavori - Offerta economicamente più vantaggiosa - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per area geografica - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>NORD</i>	<i>17,4</i>
<i>CENTRO</i>	<i>16,8</i>
<i>SUD</i>	<i>18,6</i>
<i>Italia</i>	<i>17,7</i>

*\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/2009*



I ribassi medi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non sembrano mostrare significative differenze nelle diverse aree geografiche (Tabella 47).

Nelle tabelle 48 e 49 sono riportati i ribassi medi di aggiudicazione relativi ai contratti di servizi delle gare esperite rispettivamente con il criterio del prezzo più basso e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

**I ribassi di  
aggiudicazione  
negli appalti di  
servizi**

*Tabella 48 - Servizi - Criterio prezzo più basso -  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>&gt;= 150.000 € &lt; 206.000 €</i>	<i>16,4</i>
<i>&gt;= 206.000 € &lt; 1.000.000 €</i>	<i>16,6</i>
<i>&gt;= 1.000.000 € &lt; 5.000.000 €</i>	<i>14,1</i>
<i>&gt;= 5.000.000 €</i>	<i>16,8</i>
<i>Tutte le classi</i>	<i>16,1</i>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

*Tabella 49 - Servizi - Offerta economicamente più vantaggiosa -  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>&gt;= 150.000 € &lt; 206.000 €</i>	<i>12,7</i>
<i>&gt;= 206.000 € &lt; 1.000.000 €</i>	<i>11,4</i>
<i>&gt;= 1.000.000 € &lt; 5.000.000 €</i>	<i>11,5</i>
<i>&gt;= 5.000.000 €</i>	<i>10,0</i>
<i>Tutte le classi</i>	<i>11,6</i>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

I dati mostrano che i ribassi medi sono pressoché uniformi per tutte le classi di importo. In particolare la differenza dei ribassi medi di aggiudicazione tra appalti sopra soglia e sottosoglia è poco significativa.

La differenza tra ribassi medi nei due criteri di aggiudicazione è invece significativa (4,5%) per le analoghe considerazioni svolte nel commentare i dati sui lavori.

**I ribassi di  
aggiudicazione  
negli appalti di  
forniture**

Per quanto riguarda gli appalti di forniture si riscontra invece una differenza nei ribassi medi al variare della classe di importo (*tabelle 50 e 51*) mentre non sembra esserci una significativa differenza tra i ribassi medi nei due criteri di aggiudicazione.

*Tabella 50 - Forniture - Criterio del prezzo più basso -  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
$\geq 150.000 \text{ €} < 206.000 \text{ €}$	14,5
$\geq 206.000 \text{ €} < 1.000.000 \text{ €}$	12,8
$\geq 1.000.000 \text{ €} < 5.000.000 \text{ €}$	16,7
$\geq 5.000.000 \text{ €}$	12,5
<i>Tutte le classi</i>	<b>13,8</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

*Tabella 51 - Forniture - Offerta economicamente più vantaggiosa -  
Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per classe di importo - Anno 2008\**

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
$\geq 150.000 \text{ €} < 206.000 \text{ €}$	13,0
$\geq 206.000 \text{ €} < 1.000.000 \text{ €}$	12,0
$\geq 1.000.000 \text{ €} < 5.000.000 \text{ €}$	14,1
$\geq 5.000.000 \text{ €}$	17,1
<i>Tutte le classi</i>	<b>13,1</b>

\*Dati pervenuti all'Osservatorio alla data del 30/04/20099

## CAPITOLO II

### LE RECENTI MODIFICHE NORMATIVE E GLI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ'

#### 2.1 Il quadro normativo di riferimento

Nel corso del 2008 il legislatore è intervenuto sulla materia dei contratti pubblici sia direttamente, modificando il Codice dei Contratti con il terzo decreto correttivo (D.Lgs. 152/2008), sia indirettamente con disposizioni contenute nel c.d. decreto anticrisi, nel decreto *mille proroghe* e nella legge 133/08 in merito ai servizi pubblici locali.

Le modifiche introdotte hanno richiesto interventi dell'Autorità, sollecitati da Stazioni Appaltanti e imprese, tesi a chiarire le disposizioni emanate in considerazione della complessità delle procedure e delle relative interazioni con le rimanenti parti del codice. In particolare, l'Autorità è intervenuta in tema di affidamento delle concessioni di lavori pubblici con la finanza di progetto, di affidamento degli incarichi di collaudo ed ha inoltre adottato una segnalazione a Governo e Parlamento sulla riforma dei servizi pubblici locali.

#### 2.2. La Finanza di Progetto

Una delle più importanti innovazioni contenute nel d.lgs. n. 152/2008, correttivo al d.lgs. n. 163/2006, riguarda l'introduzione di nuove procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici con l'utilizzo, totale o parziale, di risorse private.

L'abrogata procedura (che sostanzialmente riproduceva gli artt. 37 bis e ss. della legge n.109/94, introdotti dalla "Merloni ter"), è stata sostituita da tre nuove procedure, che vanno ad affiancare l'ordinaria procedura di affidamento delle concessioni di lavori pubblici, oggi disciplinata dall'art.143 del Codice.

**La disciplina precedente al terzo decreto correttivo**

La precedente disciplina sulla finanza di progetto prevedeva una procedura di affidamento suddivisa in tre sub procedimenti. Il primo aveva

inizio dopo l'approvazione della programmazione, al momento della pubblicazione dell'avviso indicativo finalizzato all'individuazione di proposte di pubblico interesse tra quelle presentate dagli aspiranti promotori; il successivo consisteva nell'espletamento di una gara da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del progetto preliminare presentato dal promotore; infine, l'aggiudicazione avveniva tramite una procedura negoziata per la valutazione delle offerte del promotore e delle imprese che avevano presentato le due migliori offerte nella precedente gara.

Si trattava di una procedura che, pur rispettando i principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento, risentiva di una farraginosità che, andando a scapito della celerità, non contribuiva a renderla particolarmente appetibile a chi intendeva farsi promotore. Ciò anche a seguito dell'abolizione del diritto di prelazione del promotore per effetto del secondo decreto correttivo al Codice (D.Lgs. 113/07), abolizione che, se da un lato ha senz'altro aperto la procedura alla concorrenza, dall'altro rischia di causare un calo d'interesse tra gli aspiranti promotori, dati i maggiori rischi di non risultare aggiudicatario della concessione.

**Le modifiche  
apportate dal  
terzo decreto  
correttivo**

Il terzo correttivo ha cercato di coniugare le differenti esigenze, della Pubblica Amministrazione e delle imprese, prevedendo due diverse procedure alternative per l'affidamento, a scelta dell'amministrazione; è poi prevista una terza procedura, alla quale i soggetti privati legittimati dalla norma possono ricorrere per superare l'eventuale inerzia della pubblica amministrazione nella pubblicazione dei bandi di gara relativi ad opere inserite nella programmazione triennale come realizzabili in finanza di progetto.

**Le linee guida  
dell'Autorità**

Al fine di supportare le stazioni appaltanti nella scelta e nell'applicazione di queste procedure di partenariato pubblico-privato, che sempre maggiore interesse rivestono per il committente pubblico, l'Autorità, previa audizione degli operatori del settore, ha emanato la determinazione n.1 del 2009.

Tale atto include due distinti documenti: il primo, le "Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure

previste dall'articolo 153 del d.lgs. 163/2006" fornisce una sorta di mappa interpretativa delle tre nuove procedure al fine di chiarire gli snodi procedurali più complessi; il secondo documento di cui si compone la determinazione n.1 del 2009, sono le "Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità": lo studio di fattibilità (SdF) assume un ruolo nevralgico nell'ambito delle nuove procedure di project financing, in quanto diviene l'elaborato che le stazioni appaltanti devono porre a base di gara e deve, quindi, avere contenuti sufficienti per poter indire la gara stessa ed assicurare ai concorrenti le necessarie informazioni per poter redigere il progetto preliminare da presentare in sede di offerta.

In assenza, nel quadro normativo vigente, di precise indicazioni in merito ai contenuti minimi dello SdF, l'Autorità ha ritenuto indispensabile fornire suggerimenti operativi alle amministrazioni ed agli operatori economici. Le linee guida suggeriscono che lo SdF sia elaborato con la massima cura e completezza in modo da consentire ai privati di investire in progetti realizzabili in tempi rapidi e a costi certi.

**Lo studio di fattibilità**

Infatti l'amministrazione aggiudicatrice può orientare il mercato se si dota di uno SdF che individui le principali problematiche territoriali e ambientali e ne prospetti le soluzioni mitigatrici. Ciò nel rispetto degli spazi di creatività da riservare ai promotori, al fine di sfruttarne al meglio la professionalità e, quindi, senza prevedere vincoli che non siano indispensabili a definire l'interesse della amministrazione pubblica al progetto, le caratteristiche funzionali dell'opera e la sua localizzazione. Naturalmente il contenuto dello SdF ed il livello di approfondimento deve essere calibrato sulla complessità dell'opera da realizzare. Tuttavia, anche nei casi di opere con minore complessità i contenuti dello SdF devono comunque prevedere gli elementi fondamentali atti ad individuare concretamente i bisogni dell'amministrazione, gli eventuali vincoli, la fattibilità tecnica e la convenienza economica e devono consentire al privato di presentare una proposta coerente con i bisogni dell'amministrazione, oltre che fattibile dal punto di vista amministrativo.

Solo in tal modo, si garantisce la trasparenza della procedura e la *par*

*condicio* dei promotori che avranno a disposizione le medesime informazioni.

**Le procedure di affidamento**

Nelle linee guida sulle procedure di affidamento si chiariscono numerosi aspetti delle nuove procedure di gara, quali la fase della programmazione, i contenuti dei bandi, il sistema delle garanzie, le varie fasi di tutte le tipologie di gara.

Con riferimento alla fase della programmazione, l'Autorità, ha suggerito l'opportunità di sottoporre gli studi di fattibilità, relativi ad opere di particolare complessità ed importanza, ad una conferenza di servizi preliminare, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge 241/90, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso sui successivi livelli di progettazione. Ciò al fine di anticipare la fase di acquisizione delle autorizzazioni tecnico-amministrative, riducendo così il rischio amministrativo che caratterizza le procedure di finanza di progetto e conferendo maggiori certezze agli investitori privati.

**La procedura con gara unica**

Con riferimento alla procedura con gara unica l'Autorità, oltre a chiarire alcuni aspetti quali l'utilizzo della procedura aperta o ristretta ed i requisiti di partecipazione, ha fornito alcune indicazioni volte a garantire una durata certa alla procedura: è stata infatti evidenziata l'opportunità di inserire nel bando che l'amministrazione aggiudicatrice indicherà il termine entro il quale il promotore (o i concorrenti seguenti in graduatoria, interpellati in caso di scorrimento della stessa) dovrà comunicare alla stessa l'accettazione o meno delle modifiche al progetto presentato, ai fini della stipula del contratto.

**Le cauzioni**

Quanto alle cauzioni, è prevista una nuova forma di cauzione, stabilita nella misura del 10% del costo annuo operativo di esercizio, da indicarsi nel contratto, sulla base dei dati riportati nel piano economico-finanziario, avente la finalità di garantire l'adempimento contrattuale della prestazione del servizio da fornire. L'Autorità, in base ad un'interpretazione logico-sistematica, ha ritenuto che la stessa cauzione dovrebbe prevedersi anche per le concessioni affidate ai sensi dell'articolo 143, poiché l'istituto della concessione di lavori pubblici è unitario e presenta il medesimo regime giuridico, a prescindere dalla procedura di affidamento. Tuttavia, poiché la

norma non lo specifica, per l'affidamento della concessione indetta ai sensi dell'articolo 143, è opportuno, a maggiore garanzia, precisarlo nel bando di gara.

Con riguardo ai contenuti delle offerte, queste si caratterizzano nel progetto preliminare, redatto secondo quanto prescritto nel disciplinare di gara, in una bozza di convenzione e in un piano economico-finanziario asseverato da una banca riportante la specificazione delle caratteristiche dei servizi e della loro gestione.

Il piano economico-finanziario, ai sensi dell'articolo 143, comma 7 del Codice, deve prevedere la specificazione dell'eventuale valore residuo dell'investimento, al netto dei previsti ammortamenti annuali, qualora il piano non abbia previsto l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione dei servizi.

**Il piano  
economico-  
finanziario**

L'Autorità ha ritenuto opportuno chiarire che tale ipotesi si verifica qualora il livello delle tariffe a carico dell'utenza ed il livello presunto della domanda dei servizi non siano sufficienti a coprire l'ammortamento dell'intero investimento, nel periodo di concessione previsto. In tal caso, alla fine di tale periodo, l'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi del menzionato articolo 143, comma 7, dovrà corrispondere al concessionario il valore residuo nell'entità indicata nel contratto di concessione.

Comunque, sia nel caso in cui si preveda un ammortamento totale che parziale dell'investimento, l'importo degli ammortamenti indicato nel piano economico-finanziario deve essere determinato in base al livello della tariffa da praticare all'utenza o dei canoni da riscuotere dall'amministrazione (articolo 143, comma 9 del Codice), in base alla presunta dimensione del bacino di utenza e della domanda del servizio.

Deve essere quindi chiaro che i rischi relativi alla correttezza dell'ipotesi di andamento della domanda ed alle dimensioni del bacino di utenza sono a carico del concessionario.

Un altro aspetto fondamentale per gli operatori del settore riguarda i contenuti dell'asseverazione del piano economico-finanziario.

Al riguardo l'Autorità ha ritenuto necessario ribadire che l'asseverazione è il documento redatto da un istituto di credito (ai sensi

dell'articolo 153 del Codice), allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del piano economico-finanziario, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa, tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio e quindi la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato.

L'attività di asseverazione rappresenta, pertanto, la verifica di coerenza della struttura economico-finanziaria dell'intervento. Non rientra tra le attività di asseverazione la valutazione della correttezza dei dati utilizzati nel piano economico-finanziario quali, ad esempio, l'entità della domanda di servizio, la dimensione del bacino di utenza ed il costo di realizzazione dell'opera.

Inoltre, l'attività di asseverazione non può essere considerata come impegno giuridico, da parte dell'istituto di credito, al successivo finanziamento a favore del promotore; si ritiene, infatti, che il legislatore abbia voluto distinguere i due diversi momenti dell'asseverazione e del finanziamento.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'Autorità ha sottolineato che il d.lgs. 152/2008 ha soppresso l'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 83, relativo al potere della commissione giudicatrice di fissare i criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi. Viene, pertanto, implicitamente sancito che le modalità di ripartizione dei punteggi per ciascun criterio di valutazione siano predeterminate a monte, in sede di stesura del bando di gara (cfr. determinazione dell'Autorità n. 5/2008).

Un'altra novità rilevante della nuova procedura di gara riguarda la circostanza che la stipula del contratto di concessione è subordinata all'approvazione del progetto preliminare ed all'accettazione da parte del promotore delle eventuali modifiche richieste in sede di conferenza di servizi. Al riguardo era necessario chiarire due profili: da un parte gli eventuali limiti alla possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di apportare modifiche al progetto preliminare scelto in sede di gara,

**Le modifiche  
del progetto  
preliminare**