

Tabella 10 - Manutenzioni OG1 - Anni 2003 - 2007															
Regione	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006			Anno 2007		
	Numero	Importo	Importo medio												
PIEMONTE	232	125.700.723	541.813	192	116.032.436	604.336	178	131.683.161	739.793	206	114.274.058	554.728	136	77.030.559	566.401
VALLE D'AOSTA	28	14.284.132	510.148	21	13.013.154	619.674	23	15.482.432	673.149	30	18.706.595	623.553	24	12.256.255	510.677
LOMBARDIA	434	212.811.596	490.349	331	144.428.187	436.339	405	222.497.929	549.378	391	214.203.004	547.834	358	192.031.429	536.401
TRENTO	64	25.881.554	404.399	65	31.491.342	484.482	68	32.579.628	479.112	73	32.023.404	438.677	46	42.701.875	928.302
BOLZANO	19	19.349.394	1.018.389	17	28.247.367	1.661.610	21	82.588.836	3.932.802	15	27.310.698	1.820.713	22	46.206.244	2.100.284
VENETO	126	50.789.817	403.094	257	142.274.975	553.599	229	154.548.428	674.884	210	108.370.175	516.048	206	106.810.368	518.497
FRIULI	103	50.005.613	485.491	94	40.879.713	434.891	82	50.436.118	615.075	55	21.502.884	390.962	51	22.859.562	448.227
LIGURIA	108	42.782.951	396.138	81	36.806.849	454.406	87	54.003.440	620.729	57	25.360.410	444.919	43	20.759.631	482.782
EMILIA	237	136.996.662	578.045	261	128.712.127	493.150	249	111.162.442	446.436	265	160.041.206	603.929	189	112.416.433	594.796
TOSCANA	184	86.606.562	470.688	202	77.686.998	384.589	209	112.234.539	537.007	165	72.172.224	437.407	133	56.990.366	428.499
UMBRIA	86	40.116.529	466.471	67	22.206.931	331.447	65	28.744.096	442.217	86	32.296.445	375.540	34	10.655.974	313.411
MARCHE	73	25.635.412	351.170	45	17.343.114	385.403	74	47.765.316	645.477	104	35.076.970	337.279	70	18.722.788	267.468
LAZIO	231	118.152.537	511.483	353	188.128.955	532.943	289	172.311.805	596.235	287	102.977.580	358.807	206	79.631.353	386.560
ABRUZZO	82	25.940.591	316.349	80	26.357.143	329.464	87	28.563.906	328.321	87	36.462.129	419.105	75	23.856.351	318.085
MOLISE	30	45.621.566	1.520.719	23	15.751.807	684.861	54	23.372.439	432.823	33	15.676.491	475.045	34	12.077.605	355.224
CAMPANIA	179	78.130.867	436.485	142	63.456.211	446.875	205	113.165.756	552.028	174	132.160.346	759.542	129	73.378.528	568.826
PUGLIA	141	80.018.066	567.504	98	68.648.381	700.494	131	62.978.235	480.750	106	41.364.176	390.228	78	43.293.227	555.041
BASILICATA	83	48.843.835	588.480	44	17.874.485	406.238	48	27.620.276	575.422	23	13.518.324	587.753	30	32.474.877	1.082.496
CALABRIA	166	69.324.863	417.620	126	54.640.503	433.655	113	62.635.939	554.300	70	32.248.330	460.690	77	36.020.223	467.795
SICILIA	236	112.268.531	475.714	299	295.783.920	989.244	216	117.824.059	545.482	139	91.131.790	655.624	180	88.194.977	489.972
SARDEGNA	97	60.499.010	623.701	120	57.647.480	480.396	113	45.777.140	405.107	93	46.828.258	503.530	78	30.902.403	396.185

Tabella 11 - Manutenzioni Strade - Anni 2003 - 2007

Regione	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006			Anno 2007		
	Numero	Importo	Importo medio												
PIEMONTE	383	256.360.316	669.348	325	257.849.102	793.382	345	256.202.686	742.616	227	176.117.446	775.848	141	92.201.132	653.909
VALLE D'AOSTA	26	21.989.314	845.743	25	20.966.375	838.655	42	38.201.140	909.551	23	21.086.739	916.815	21	21.484.631	1.023.078
LOMBARDIA	640	428.234.222	669.116	553	367.676.211	664.876	719	571.012.449	794.176	474	389.814.613	822.394	473	383.865.913	811.556
TRENTO	88	64.351.859	731.271	80	99.168.322	1.239.604	84	65.473.376	779.445	78	58.445.755	749.305	42	58.209.630	1.385.944
BOLZANO	2	839.678	419.839	3	3.221.645	1.073.882	6	8.494.680	1.415.780	3	1.161.021	387.007	2	1.918.236	959.118
VENETO	139	133.243.172	958.584	242	140.788.736	581.772	234	124.924.870	533.867	235	141.783.870	603.336	215	150.432.166	699.684
FRIULI	137	77.828.752	568.093	137	68.050.734	496.721	139	97.167.201	699.045	121	62.327.171	515.101	124	86.448.523	697.166
LIGURIA	116	68.558.858	591.025	128	70.096.736	547.631	106	60.149.882	567.452	51	23.409.626	459.012	51	22.377.177	438.768
EMILIA	289	190.403.526	658.836	281	178.367.417	634.759	298	197.883.321	664.038	229	171.187.347	747.543	168	117.431.324	698.996
TOSCANA	265	143.779.498	542.564	212	97.643.963	460.585	232	118.119.191	509.134	184	83.637.274	454.550	178	86.784.829	487.555
UMBRIA	70	33.890.381	484.148	56	21.729.987	388.035	57	33.074.175	580.249	76	37.154.858	488.880	19	10.342.416	544.338
MARCHE	109	71.507.204	656.029	109	49.195.914	451.339	113	82.435.857	729.521	96	44.956.153	468.293	81	35.084.498	433.142
LAZIO	432	272.322.766	630.377	439	240.330.295	547.449	459	280.619.607	611.372	397	238.362.032	600.408	363	199.339.800	549.145
ABRUZZO	114	48.076.707	421.725	94	46.344.851	493.030	93	30.668.394	329.768	91	35.059.948	385.274	70	47.361.571	676.594
MOLISE	20	5.494.613	274.731	21	11.327.878	539.423	35	19.881.790	568.051	24	11.695.644	487.318	38	14.629.835	384.996
CAMPANIA	240	132.711.862	552.966	165	107.343.795	650.568	124	103.237.515	832.561	165	98.585.311	597.487	129	99.807.687	773.703
PUGLIA	128	62.583.091	488.930	149	71.893.038	482.504	183	81.511.303	445.417	175	123.098.908	703.422	136	73.646.163	541.516
BASILICATA	38	20.507.701	539.676	41	23.581.677	575.163	20	11.316.128	565.806	14	5.868.778	419.198	34	32.492.878	955.673
CALABRIA	99	44.822.669	452.754	96	37.572.804	391.383	100	53.057.472	530.575	122	53.592.578	439.283	95	47.216.957	497.021
SICILIA	278	185.786.578	668.297	250	162.950.650	651.803	276	215.409.132	780.468	231	194.868.688	843.587	280	301.221.438	1.075.791
SARDEGNA	173	77.797.073	449.694	177	88.212.313	498.375	182	82.145.894	451.351	130	64.925.906	499.430	110	44.975.213	408.866

CAPITOLO II

IL SISTEMA DEGLI OSSERVATORI ED I SERVIZI RESI AL MERCATO

2.1 Il sistema degli osservatori: funzionamento e criticità in relazione alla trasparenza del mercato

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una significativa evoluzione della situazione normativa ed istituzionale in materia di contratti pubblici, che rappresentano uno degli strumenti per l'attuazione degli investimenti e dei lavori pubblici, a partire dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, avviata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sino all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici che ha infine delineato il riparto di competenze tra Stato e Regioni della potestà legislativa nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nell'arco dell'ultimo periodo, notevole e consistente è stata inoltre l'opera chiarificatrice della Corte costituzionale che ha ratificato, con le sue pronunce del 23 novembre 2007 n. 401 e dell'8 febbraio 2010 n. 45, il riparto delineato dal Codice ed ha indicato nel valore della concorrenza - costituzionalmente tutelato, come criterio di riparto, dall'art.117 lett. e - il perno attorno al quale ruotano il sistema e le sue applicazioni.

In questo contesto si pone l'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici che opera nell'ambito dell'Autorità e che si articola in una sezione centrale e in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome, così come stabilito dall'art. 7, comma 1 del Codice dei contratti pubblici.

Con riguardo alla rilevazione dei dati, che l'originario sistema individuato dal legislatore per una rappresentazione del mercato utile alla sua vigilanza corre attualmente il pericolo di una disarticolazione

**Articolazione
dell'Osservatorio**

che è difficoltoso armonizzare, nonostante il contributo dato dalla Conferenza Stato - Regioni.

Ed invero è noto che le stazioni appaltanti - il cui elevato numero è uno degli inconvenienti maggiori del nostro sistema ed una delle principali cause delle disfunzioni che lo affliggono - nella loro veste di uno dei soggetti protagonisti del mercato, sono il fulcro e rappresentano, di fatto, la sorgente prevalente di quelle informazioni che contribuiscono alla plausibile formazione di una visione di insieme, nonché di un corretto esercizio della vigilanza e del controllo.

Attualmente, risultano operare 13.321 stazioni appaltanti su scala nazionale. I soggetti deputati alla trasmissione dei dati per conto di queste stazioni appaltanti inviano all'Osservatorio dei contratti pubblici notizie di diversa articolazione per un numero di appalti che si aggira intorno alle 100 mila unità annue. Occorre, tuttavia, tenere conto del fenomeno dell'evasione nella trasmissione delle informazioni, fenomeno che purtroppo permane nonostante la netta diminuzione registrata grazie alle iniziative intraprese, sia a livello centrale che locale. A ciò vanno aggiunti il tasso costante di aggiornamento ed evoluzione della normativa che determina la nascita di nuove e moderne forme di affidamento degli appalti e delle fattispecie contrattuali che ne derivano, nonché il possibile aumento delle stazioni appaltanti: si pensi, a titolo esemplificativo, all'impatto delle novità, relativamente recenti, introdotte dalla norma in materia di opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruzione.

**Gli appalti
monitorati dagli
osservatori**

È con questo contesto dinamico e complesso che l'Autorità e le Regioni si devono confrontare quotidianamente. Compito, poi, tutt'altro che semplice, affidato all'Autorità, è quello della omogeneizzazione e della standardizzazione del processo di raccolta delle informazioni di comune interesse per gli ambiti nazionale e locale. In tal senso si registra, da un lato, la necessità dell'Autorità di disporre in tempo reale dei dati relativi agli appalti pubblici aggiudicati da stazioni appaltanti di interesse locale; d'altro canto è esigenza degli Osservatori regionali

quella di conoscere il settore economico rappresentato dagli appalti aggiudicati, attraverso l'analisi delle aggiudicazioni nelle varie fattispecie contrattuali. Va da sé, considerata la mole estremamente elevata di appalti pubblici che si registrano ogni anno, che lo strumento informatico rappresenta un elemento assolutamente imprescindibile.

In un contesto estremamente complesso e frammentario come quello descritto è quindi necessario avvalersi delle più moderne tecniche di cooperazione applicativa previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale e dalle relative norme attuative.

È proprio in questa direzione che si muove il Protocollo Generale di intesa tra l'Autorità e la Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, siglato all'inizio del 2008, che ha stabilito una pianificazione di massima delle attività propedeutiche al raggiungimento di questo indispensabile obiettivo.

Va tenuto presente che lo sforzo in termini tecnici ed economici richiesto alle parti è notevole, soprattutto in considerazione della necessità di assicurare questa innovazione garantendo, al contempo, che i sistemi informatici siano costantemente allineati alle novità introdotte dalla norma.

Ad oggi, nove sezioni regionali dell'Osservatorio si avvalgono del sistema informatico reso disponibile dall'Autorità, con garanzia di disponibilità dei dati che le stazioni appaltanti ad esse afferenti trasmettono direttamente al sistema centrale. Le altre dodici sezioni regionali e provinciali si avvalgono, invece, di propri sistemi informatici per la raccolta delle informazioni sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Tale scelta organizzativa è solitamente giustificata dalla necessità di operare quelle personalizzazioni dei sistemi necessarie a recepire gli scostamenti più o meno significativi della normativa regionale rispetto a quella nazionale e dall'esigenza di mantenere un rapporto diretto con le stazioni appaltanti di interesse locale operanti sul territorio.

**Il Protocollo
Generale di intesa
tra l'Autorità e la
Conferenza
Permanente per i
rapporti tra lo
Stato, le Regioni e
le Province
Autonome**

In questo ambito emerge un ruolo decisivo dell’Autorità di vigilanza nell’applicazione del federalismo fiscale con riferimento alla raccolta e all’elaborazione di dati in relazione a quanto stabilito dal Codice dei contratti in materia di determinazione dei costi standard.

2.2 La pubblicazione trimestrale dei dati

Nel corso del 2009 l’Autorità ha cominciato a pubblicare trimestralmente i dati raccolti dall’Osservatorio relativamente alle gare ed agli affidamenti attivati dalle stazioni appaltanti, al fine di rendere disponibili agli operatori economici che operano nei settori coinvolti negli appalti pubblici informazioni aggiornate e complete sulle procedure in corso.

La pubblicazione trimestrale consente, attraverso la divulgazione dei dati maggiormente rappresentativi dell’andamento nel tempo della domanda generata dai contratti di lavori, servizi e forniture, di rispondere al crescente interesse manifestato dal mercato e dai mezzi di comunicazione verso la materia degli appalti.

La pubblicazione trimestrale dei bandi di gara

Si tratta quindi di un servizio indispensabile non soltanto per un efficace monitoraggio dell’intero mercato di riferimento e per lo svolgimento di analisi economiche di settore utili pure per l’assolvimento della funzione di regolazione del mercato attribuita all’Autorità, bensì anche per rendere più trasparente la domanda degli appalti pubblici e garantire la piena concorrenza.

Le informazioni utilizzate sono quelle comunicate all’Autorità attraverso il Sistema Informativo Monitoraggio Gare - Simog, istituito dall’Autorità nel febbraio 2007 in attuazione dell’art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Tale sistema registra per ciascuna gara le seguenti informazioni: stazione appaltante, oggetto della gara o dell’affidamento, importo a base d’asta, procedura di scelta del contraente, codifica CPV (Common Procurement Vocabulary), categoria prevalente (per gli appalti di lavori), data di pubblicazione del bando e settore di appartenenza dell’appalto (ordinario o speciale).

Le elaborazioni si riferiscono alle gare ed agli affidamenti articolati in uno o più lotti di importo superiore a 150.000 euro, attinenti ai Settori Ordinari ed ai Settori Speciali, distinte per tipologia di contratto (Lavori, Servizi e Forniture) ed espletate dal mese di maggio 2007.

Dalle elaborazioni vengono esclusi i dati relativi ai contratti aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi poiché per essi le stazioni appaltanti spesso indicano l'importo del finanziamento o del valore assicurato e non invece quello effettivo dell'appalto. I dati acquisiti sono preventivamente verificati per eliminare gli errori che potrebbero inficiare le statistiche e successivamente elaborati in base ai settori di appartenenza (ordinari e speciali) e alla tipologia contrattuale (lavori/servizi/forniture).

2.3 L'analisi della domanda e l'individuazione degli strumenti più efficaci per la risposta

2.3.1 Tipologie di servizi

Se si analizzano le interazioni tra Autorità e *stakeholders* (Stazioni Appaltanti, Operatori Economici, Organizzazioni di categoria e professionali, Società di Attestazione, Società di ingegneria, ecc.) sul piano della produzione ed erogazione di servizi, si ricavano importanti elementi di conoscenza, oltre che del mercato, anche delle dinamiche che hanno caratterizzato l'evoluzione organizzativa dell'Autorità nel corso del 2009.

In particolare, di fronte ad una richiesta crescente nel tempo, anche in presenza di risorse limitate, sono state adottate strategie e misure capaci, da una parte, di operare una *selezione della domanda*, secondo criteri di rilevanza sociale o di significatività fenomenologica delle problematiche sollevate, dall'altra di migliorare la capacità di risposta alle esigenze ed aspettative degli *stakeholders*.

L'Autorità eroga al mercato servizi riconducibili a due ampie categorie, in funzione del loro *input* di provenienza. Nella prima categoria rientrano i servizi che si basano sull'elaborazione e analisi di dati e informazioni trasmessi all'Autorità e nella seconda categoria quelli i cui risultati possono soddisfare interessi ampi e diffusi o bisogni di cui sono portatori diverse

**L'interazione tra
l'Autorità e gli
*stakeholders***

categorie di *stakeholders* (*in primis* le Istituzioni, gli ordini professionali o le associazioni di categoria di rilevanza nazionale nonché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati).

Nella prima categoria rientrano, in particolare, i servizi finalizzati alla gestione di Elenchi di Operatori Economici, quali il *Casellario delle imprese* e il *Casellario delle Società di Ingegneria* attraverso i quali si rendono disponibili ad ogni utente che ne abbia interesse (in particolare ai RUP) e alle Società Organismi di Attestazione (SOA) i dati delle imprese qualificate e delle Società di Ingegneria e delle Società di Professionisti. A questa tipologia di servizi rientrano anche i risultati delle attività di elaborazione statistica e analisi dei dati relativi ad ogni fase dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti pubblici svolte periodicamente dall'Osservatorio.

Nella seconda categoria rientrano i servizi attivati da soggetti ben determinati (Operatore Economico, RUP, Associazione di categoria o professionale) per rappresentare un loro interesse immediato e concreto (esclusione da una gara, contestazione o richieste di parere riguardanti le procedure o i criteri adottati per l'affidamento di un contratto, ecc.) e quelli basati sulla conoscenza delle norme e del contesto in cui trovano applicazione. Appartengono, tipicamente, a questa categoria i pareri espressi dagli Uffici cui è deputato l'esercizio delle funzioni di vigilanza, ove ne sia sollecitato l'intervento attraverso un esposto o una segnalazione di un portatore di interesse, i pareri espressi dall'Ufficio del Precontenzioso, i pareri dell'Ufficio Affari Giuridici riguardanti questioni di diritto che presentano carattere di novità o valenza generale e l'attività di supporto, orientamento e informazione realizzata attraverso il *contact center* e l'Ufficio delle Relazioni con il Pubblico dell'Autorità.

Mentre l'evoluzione ed il miglioramento della prima categoria di servizi dipende strettamente dallo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e dai sistemi di dialogo con l'utente, l'efficacia dei servizi riferibili alla seconda tipologia di servizi dipende da fattori prevalentemente gestionali e organizzativi.

Le tipologie di servizi erogati

2.3.2 I servizi di diretta relazione con l'utente

L'interlocuzione diretta tra l'Autorità ed i portatori di interesse è sostanzialmente costante nel tempo: gli esposti e le segnalazioni trasmesse alla Direzione Generale Vigilanza Lavori sono stati, ad esempio, 1300 circa nel 2008 e 1120 circa nel 2009. La limitatezza delle risorse unita all'esigenza di finalizzare parte dell'attività ispettiva ad indagini e analisi in specifici settori o in ambiti di maggiore rilevanza sociale (secondo logiche "proattive" di esercizio di tali funzioni, non legate, cioè, tanto ad una sollecitazione di un portatore di interesse, quanto ad un'autonoma attività di pianificazione), richiedono l'adozione di misure atte ad operare una *selezione della domanda*, in assenza delle quali lo stesso esercizio delle funzioni di vigilanza affidate all'Autorità risulterebbe, se non vanificato, almeno depotenziato, quanto alla sua efficacia. In quest'ottica vanno interpretate le iniziative assunte dall'Autorità per regolamentare l'interazione tra sistema cliente e, nel caso in esempio, Uffici delle Vigilanze: da una parte, con la previsione e formalizzazione dei casi in cui si deve procedere all'archiviazione delle istanze (per infondatezza delle stesse, carenza di motivazione o difetto di competenza dell'Autorità) e, dall'altra, attraverso una standardizzazione delle procedure di ricorso che, facendo gravare *ab initio* sull'istante l'onere di una completa produzione degli atti e delle informazioni che devono essere esaminati nell'ambito di un procedimento istruttorio, abbrevia i "tempi di attraversamento" dell'esame di merito e del procedimento stesso. Analoghe strategie hanno interessato, più in generale, tutti i servizi caratterizzati da un'interazione diretta con l'utente, ponendo in evidenza una significativa capacità di adattamento dell'Autorità alle esigenze espresse dal sistema cliente, di lettura e interpretazione delle stesse e di traduzione di tali bisogni in requisiti dei servizi. Questo processo ha richiesto, sul piano teorico, un riesame di alcuni dei procedimenti attraverso i quali l'Autorità esercita le proprie funzioni, un'analisi della loro natura e finalità che ha portato a valorizzare la specificità di alcuni strumenti, le competenze richieste per la realizzazione di determinati servizi e a identificare i confini e le interazioni

**I servizi di diretta
relazione con gli
utenti**

tra di essi, come mostra la tendenza alla procedimentalizzazione delle modalità di ricorso all’Autorità.

Fattore di facilitazione di queste dinamiche, oltre a una generale spinta allo sviluppo dei servizi al mercato, attraverso, ad esempio, la costruzione di una piattaforma digitale dei servizi o l’evoluzione dell’attività di regolazione, sempre più improntata all’elaborazione di strumenti e ausili (Linee Guida applicative) per gli operatori.

Il Contact Center

A titolo di esempio può essere richiamata l’esperienza di gestione dei servizi di *Contact Center* (circa 90.000 contatti nel 2009), che non solo ha consentito di liberare risorse interne da una domanda di assistenza che raggiungeva in modo casuale gli Uffici, ma è stata fattore di razionalizzazione e sviluppo dei servizi che l’Autorità eroga al mercato. Il servizio è articolato in due livelli: un *front-end* destinato a rispondere a domande di non elevata complessità sulle modalità di funzionamento e utilizzo del sistema di trasmissione dei dati all’Osservatorio o a richieste di informazioni di carattere giuridico-normativo su cui l’Autorità ha già codificato risposte standard (FAQ) e un *back office* cui vengono “scalate” le segnalazioni di problemi che richiedono maggiori approfondimenti o l’impiego di competenze specialistiche. La gestione di queste due articolazioni del servizio, oltre ad aver richiesto uno sforzo interno di codifica delle conoscenze e informazioni da rendere disponibili agli operatori (attraverso sistemi di *knowledge management*), ha comportato una rimodulazione dei processi interni ed uno sviluppo dei servizi funzionale al grado di complessità dell’assistenza richiesta.

Si può affermare, oggi, che il trasferimento di *know how* reso possibile dall’attivazione di questi servizi ha condotto a una maggiore focalizzazione sulle esigenze manifestate e ad una valorizzazione della specificità degli strumenti che l’Autorità mette a disposizione degli *stakeholders*, assicurando il soddisfacimento di una fascia più ampia di interessi e fabbisogni.

2.3.3 Centralità dell’utente e sviluppo dei servizi

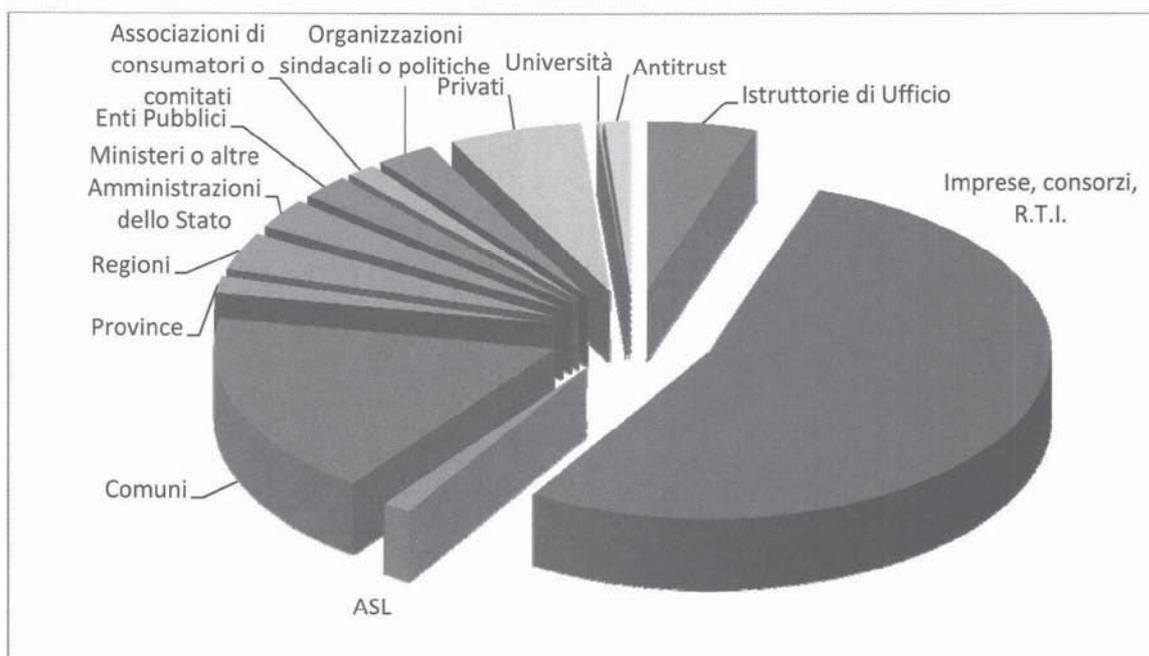
Tanto maggiore è la capacità di assegnare centralità all’utente, di identificarne e soddisfarne le esigenze ed aspettative, tanto più la varietà

degli elementi di conoscenza del mercato che da tale interazione si ricavano è in grado di influenzare, secondo meccanismi di “retroazione” (*feed back*) l’evoluzione organizzativa e accrescere l’efficacia delle prestazioni.

Se si analizzano, per esempio, i dati riguardanti l’attività di vigilanza sui contratti pubblici di servizi e forniture, svolta nel corso del 2009, si ricavano importanti informazioni sull’identità dei soggetti che con maggiore frequenza si rivolgono a detti Uffici, per denunciare presunte violazioni della normativa o per riceverne supporto (Figura 1).

Soggetti che si rivolgono con maggiore frequenza all’Autorità

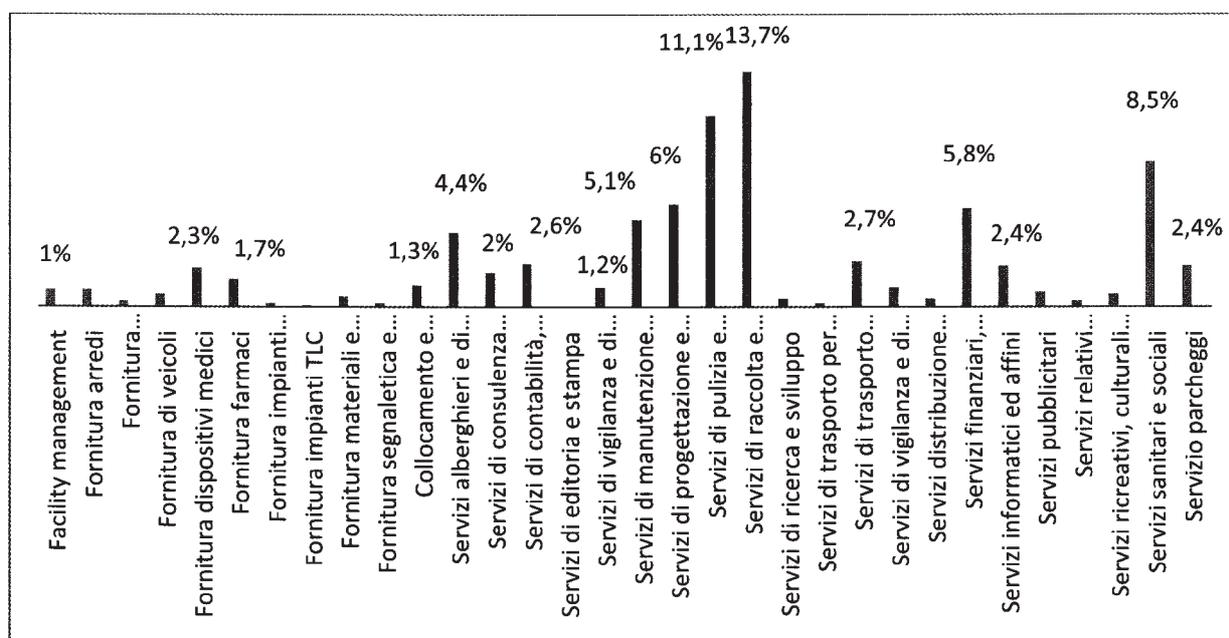
Figura 1: Soggetti che con maggiore frequenza che si rivolgono all’Autorità



Un’analisi di maggiore dettaglio di queste informazioni può determinare l’esigenza di una diversa distribuzione *quantitativa* delle risorse, ove si osservi, ad esempio, una predominanza di istanze presentate da Stazioni Appaltanti di piccole o tutt’al più medie dimensioni ovvero da operatori economici in relazione a procedure di affidamento promosse da queste ultime (come di fatto accade nel caso esaminato). Potrà, viceversa, determinarsi l’esigenza di una contestuale redistribuzione *qualitativa* delle risorse, ad esempio in quei casi, statisticamente rilevanti, in cui gli appalti siano promossi da Stazioni Appaltanti di grandi dimensioni, o presentino profili di elevata complessità gestionale e richiedano, per il loro esame, l’impiego di risorse in possesso di competenze, esperienza e professionalità

adeguati a tale complessità. Scelte simili possono determinarsi in relazione al settore merceologico e alla tipologia di appalto cui le segnalazioni e gli esposti si riferiscono con maggiore frequenza (Figura 2), a tal punto che l'organizzazione degli Uffici Istruttori, attualmente definita sulla base di specifici settori economici di indagine, può rivelarsi, alla luce di un'analisi dei dati riguardanti il medio e lungo periodo, inadeguata rispetto alle esigenze espresse dal sistema cliente, richiedendo una riconfigurazione e un adattamento organizzativo a queste ultime.

Figura 2: esposti su forniture e servizi distinti per settore merceologico



Analoghi esempi, di utilizzo dei dati ricavabili dall'interazione con il sistema cliente, possono essere fatti in relazione a tutti i servizi erogati e a differenti forme e modalità di impiego, più frequentemente finalizzati a identificare fenomeni e dinamiche sistemiche che sfuggono alla conoscenza degli operatori così come dell'opinione pubblica.

Sotto questo profilo, la distinzione proposta tra le due macro tipologie di servizi che l'Autorità rende al mercato viene superata dalla constatazione di un accresciuto e generale orientamento all'utente, dall'affermarsi di una tendenza all'utilizzo dei dati sui servizi erogati per il miglioramento continuo degli stessi.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ REGOLATORIA IN AUSILIO DEL MERCATO

3.1 Gli ambiti di intervento richiesti dal mercato e le indicazioni fornite dall'Autorità

La progressiva evoluzione del ruolo dell'Autorità nel mercato dei contratti pubblici ha visto l'affiancarsi alla funzione di vigilanza propria dell'iniziale disegno della legge Merloni alla più recente e ben accettata funzione di "regolazione interpretativa". Questa ha pertanto reso l'Autorità l'interlocutore privilegiato di operatori e stazioni appaltanti, nell'intento di tradurre gli esiti dell'attività di vigilanza in indicazioni operative largamente condivise e fornire un sussidio ermeneutico autorevole e qualificato sulla complessa normativa di riferimento. Tale attività, che ha ormai assunto un rilievo autonomo, si concretizza nell'adozione di atti di determinazione e linee guida che, benché privi di immediata portata prescrittiva e vincolante, registrano un elevato tasso di adesione spontanea da parte degli operatori di settore, anche perché adottati a seguito di ampie consultazioni preventive sul merito dei provvedimenti. Le consultazioni preventive, unitamente alla costante attività di vigilanza, consentono all'Autorità di colmare l'asimmetria informativa sulle dinamiche di mercato, acquisendo elementi di immediata conoscenza sia sulle aspettative degli operatori sia sulle maggiori difficoltà interpretative dagli stessi riscontrate nella applicazione quotidiana del Codice. In tal senso, si è potuta riscontrare una forte istanza di semplificazione della normativa di riferimento e l'esigenza di elaborazione di strumenti applicativi condivisi sia per ciò che concerne la fase di predisposizione della documentazione di gara sia per quanto concerne la fase di gestione delle procedure selettive.

La "regolazione interpretativa"

Sotto il primo profilo, l'Autorità, anche con intenti deflattivi del dilagante contenzioso amministrativo sul punto - ha ritenuto opportuno approfondire le problematiche relative all'applicazione dell'articolo 38 del

Codice, mediante l'adozione di un atto a carattere generale sulle singole ipotesi di esclusione contemplate dall'articolo citato.

» **determinazioni
le linee guida**

Sotto il secondo profilo, l'Autorità ha, con la determinazione n. 2 dell'11.3. 2010, affrontato alcuni nodi interpretativi riguardanti la disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel contratto di concessione di lavori pubblici. Nella medesima ottica, l'autorità ha inteso proseguire l'attività di interpretazione della normativa sugli strumenti di partenariato pubblico privato e, più in particolare, sulla finanza di progetto, iniziata con l'adozione della determinazione n. 1 del 14.1.2009, "*Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. terzo correttivo*". Sono state, quindi, prese in considerazione le nuove procedure di cui all'articolo 153 del Codice (determinazione n. 3 del 20.5.2009) e, sul fronte del procedimento di aggiudicazione, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (determinazione n. 4 del 20.5.2009), con l'obiettivo dichiarato di favorire il ricorso alla collaborazione pubblico privato, soprattutto alla luce dell'attuale fase di congiuntura economica negativa.

Il tema della valutazione delle offerte è stato altresì preso in esame dalla determinazione n. 6 dell'8.7.2009, nella quale l'Autorità ha propugnato una semplificazione procedimentale, allo scopo di ridurre la lunghezza dei tempi dell'aggiudicazione delle gare.

Sempre nell'intento di garantire un'applicazione omogenea della disciplina, l'Autorità, con la determinazione n. 7 del 16.7.2009, ha inoltre fornito indicazioni interpretative in merito alle problematiche applicative della nuova disciplina delle opere a scumpo degli oneri di urbanizzazione, introdotta nel Codice dal decreto legislativo n. 152/2008.

3.2 I requisiti di partecipazione ed il controllo sul possesso dei requisiti

L'Autorità, con la determinazione n. 1 del 12 gennaio 2010, ha fornito indicazioni interpretative in merito ai requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento degli appalti e di concessione di lavori pubblici di cui all'articolo 38 del Codice.

La tematica riveste un'importanza cruciale per una corretta gestione del processo di approvvigionamento da parte della pubblica amministrazione e per garantire la concreta attuazione dei principi di massima partecipazione, ragionevolezza, *par condicio*, logicità e proporzionalità nella selezione del "giusto" contraente. In tale ambito, emergono con chiarezza le difficoltà, imputabili alla necessità di individuare un corretto bilanciamento dei principi esposti con la tutela degli interessi di natura pubblicistica, sottesi alla stipula dei contratti di appalto. L'articolo 38 è frutto di questa esigenza e racchiude in sé elementi ispirati ad un rigido formalismo ed elementi che, al contrario, tendono alla considerazione del dato sostanzialistico della capacità della controparte contrattuale di adempiere diligentemente le obbligazioni assunte. Di fondamentale rilevanza, in questo scenario, è il ruolo della stazione appaltante, dotata di un apprezzabile margine di discrezionalità nella valutazione della ricorrenza di cause ostative alla partecipazione ad una determinata gara. Tale valutazione deve essere ancorata a regole normative e riferimenti interpretativi quanto più possibile sicuri e condivisi. Per questa ragione, in applicazione del principio di collaborazione e di ascolto delle istanze degli operatori, l'Autorità ha avviato sul tema una formale procedura di consultazione preventiva *online* ed un'audizione per garantire la partecipazione diretta e fattiva delle amministrazioni e delle categorie interessate. Nella determinazione n. 1/2010 - che sostituisce le precedenti determinazioni n. 16/23 del 2001 e n. 13 del 2003 - sono stati, pertanto, esaminati i profili problematici più rilevanti da un punto di vista applicativo dell'articolo 38 del Codice, al fine di orientare le stazioni appaltanti nei diversi aspetti emersi dalla prassi e dalla giurisprudenza.

L'intervento dell'Autorità ha riguardato sia l'inquadramento sistematico della normativa sia ciascuna delle ipotesi di esclusione dalle procedure di gara. L'Autorità ha quindi chiarito che l'articolo 38, proprio in ragione della *ratio* ad esso sottesa, è norma di applicazione generale a prescindere dall'importo, superiore o inferiore alle soglie comunitarie, dell'appalto.

**Requisiti di
partecipazione
alle gare**

I requisiti generali devono essere posseduti dall'operatore economico partecipante alla gara al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte (o della domanda di partecipazione nel caso di procedure ristrette) e devono perdurare per tutto lo svolgimento della procedura fino alla stipula del contratto. Gli stessi possono essere attestati mediante autocertificazione, spettando alle stazioni appaltanti verificare d'ufficio le relative informazioni. A questo proposito, l'Autorità ha ribadito la necessità di consultare il casellario informatico e di comunicare tempestivamente le esclusioni eventualmente disposte ai fini dell'annotazione. Il casellario informatico costituisce, infatti, uno strumento indispensabile per verificare la presenza di informazioni rilevanti a carico degli operatori economici, il cui corretto funzionamento non può prescindere da un'azione sinergica delle singole stazioni appaltanti e dell'Autorità, in applicazione del principio di leale collaborazione. In quest'ottica, l'Autorità intende proseguire l'attività di approfondimento delle potenzialità di sviluppo del casellario informatico, volto a conseguire una sostanziale semplificazione della fase di qualificazione e favorire, al contempo, una graduale transizione verso l'informatizzazione integrale della stessa, con i correlati benefici in termini di trasparenza e snellimento del procedimento.

Sotto il profilo delle indicazioni specifiche su ciascuna delle ipotesi di esclusione, l'analisi si è incentrata sui profili indicati dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici come maggiormente controversi nella prassi applicativa.

In tema di sussistenza di fallimento, liquidazione coatta, concordato preventivo (articolo 38, lettera a)), l'Autorità ha puntualizzato che la liquidazione volontaria, che non attesta uno stato di insolvenza, e l'amministrazione straordinaria di cui al d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, in ragione dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio volta alla conservazione dell'impresa, non costituiscono cause di esclusione dalle gare. In aderenza alla lettera della disposizione, invece, alle imprese sottoposte a concordato preventivo è preclusa la partecipazione alle gare. *De iure condendo*, si è rilevata l'opportunità di un nuovo apprezzamento