

in materia di appalti nei 27 Paesi membri dell'UE più Macedonia, Norvegia, Svizzera e Turchia. Tali studi sono disponibili sul sito ufficiale del Network, anch'esso realizzato dall'Autorità e presentato nel corso della Sessione Plenaria del PPN, che l'Autorità stessa ha organizzato in luglio scorso, sempre presso la storica sede del Centro Alti Studi per la Difesa.

5. Conclusioni

La disciplina degli appalti pubblici, considerata la grande quantità di disposizioni normative attualmente vigenti, necessita sempre più di interventi legislativi semplificativi.

Un'immediata esigenza è quella di individuare modalità di comportamento efficienti ed efficaci delle stazioni appaltanti al fine del corretto affidamento dei contratti e di una loro corretta esecuzione: tali modalità richiedono la preventiva conoscenza dei meccanismi utilizzati nelle procedure espletate per poi consentire di adottare i necessari correttivi. È questo il motivo per cui l'Autorità nel 2010 ha messo a disposizione dei Sindaci dei principali comuni italiani le informazioni sugli appalti espletati.

È evidente che per semplificare ulteriormente le procedure di affidamento dei contratti pubblici, garantendo in ogni caso alle stazioni appaltanti efficaci sistemi di controllo, occorre potenziare la diffusione dei dati e delle informazioni nella materia dei contratti pubblici. Questo è l'obiettivo della Banca Dati Nazionale Dei Contratti Pubblici prevista dal D.lgs. 235/2010 la quale, opportunamente strutturata, potrà garantire a tutti gli operatori del mercato una conoscenza delle informazioni in tempo reale.

L'Autorità è pienamente consapevole della delicatezza e della fragilità del contesto nel quale si trova ad operare. Gli avvenimenti di carattere sociale ed economico che ci stanno interessando dal 2007 a questa parte e, da ultimo, proprio in questi ultimi mesi, stanno producendo sulle istituzioni pubbliche e private, e soprattutto sulle persone, profonde e irreversibili trasformazioni. Nessuno potrà sentirsi al riparo. Tutti saremo chiamati ad uno sforzo supplementare di comprensione ed a fornire,

secondo il proprio ambito di responsabilità e competenza, risposte innovative per garantire la tenuta del sistema economico e sociale che, con grande fatica, ci siamo fin qui garantiti. Questa Autorità, per la delicatezza del compito al quale è chiamata a rispondere, cioè quello della vigilanza sul mercato degli appalti pubblici che interseca, dal lato della domanda, la vita di migliaia di imprese e parte della stessa crescita economica e, dal lato dell'offerta, il denaro del contribuente e le difficoltà di gestione della finanza pubblica, intende svolgere fino in fondo il proprio ruolo, nella convinzione che proprio in questo momento storico possa dare, ancor più che in passato, un significativo contributo.

Nel perseguire i propri obiettivi, l'Autorità sarà coadiuvata dal proprio personale qualificato, che tanto si è prodigato per il raggiungimento dei risultati prima illustrati, al quale, insieme agli altri organi ausiliari, *in primis*, la Guardia di Finanza, va il ringraziamento mio e del Consiglio, che si estende anche all'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assiste.



Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Relazione annuale 2010

* * *

Roma, Senato della Repubblica – 15 giugno 2011

PAGINA BIANCA

*Indice***1. Il mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

- 1.1 Considerazioni sul mercato e sulla sua evoluzione
- 1.2 La domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro
- 1.3 L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori
- 1.4 Le società di ingegneria e le società professionali
- 1.5 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati

2. L'attività regolatoria in ausilio del mercato

- 2.1 Requisiti di ordine generale, articolo 38 del Codice
- 2.2 Disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici
- 2.3 Procedimento per il rilascio del nulla osta a nuova attestazione di qualificazione SOA a seguito di decadenza dell'attestato per falsa dichiarazione
- 2.4 Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e alle SOA in materia di controllo sui certificati di esecuzione dei lavori e sull'applicazione dell'art. 135, comma 1-bis, del D.Lgs. 163/2006
- 2.5 Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura
- 2.6 Ammissibilità dell'affidamento dei contratti pubblici a soggetti non contemplati all'articolo 34 del D.Lgs. 163/2006
- 2.7 Tracciabilità dei flussi finanziari
- 2.8 Procedura negoziata nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria
- 2.9 Sanzioni alle SOA ai sensi del regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 163/2006
- 2.10 Segnalazioni al Parlamento

3. La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese

- 3.1 Il Sistema di qualificazione delle imprese alla luce del nuovo regolamento: criticità e opportunità
- 3.2 La verifica straordinaria degli attestati di qualificazione ai sensi del Decreto Ministeriale 21 dicembre 2007, n.272: attività e criticità emerse
- 3.3 Struttura e indipendenza delle SOA

4. L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di lavori

- 4.1 La Strada Statale "Jonica"
- 4.2 Le Metropolitane di Roma e Napoli

4.3 *L'Alta velocità*

4.4 *Il Servizio idrico integrato*

4.5 *Manutenzione stradale straordinaria nel Comune di Roma.*

4.6 *L'affidamento dei servizi di ingegneria.*

4.7 *Opere in deroga: la ricostruzione in Abruzzo e le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia.*

4.8 *Il Casellario informatico e l'attività sanzionatoria*

5. L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di servizi e forniture

5.1 *L'attività di vigilanza e le tipologie di segnalazioni*

5.2 *Appalti di servizi nel settore Energia.*

5.3 *Appalti di servizi e forniture nel settore Sanità.*

5.4 *Appalti nel settore Facility Management (manutenzione, pulizia e gestione degli edifici)*

5.5 *Affidamento di alcuni servizi di cui all'Allegato IIIB del Codice*

5.6 *Concessioni di servizi*

5.7 *Progetto-pilota sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione Europea*

6. Il contenzioso arbitrale

6.1 *Le recenti modifiche normative e l'incidenza degli arbitrati sul costo delle opere nel 2010*

6.2 *Attività della Camera arbitrale e dati del contenzioso arbitrale*

6.3 *Il costo degli arbitrati*

7. Le indagini conoscitive di settore

7.1 *Appalti nel settore dei rifiuti*

7.2 *Problematiche connesse alle gare per la fornitura di farmaci*

7.3 *Problematiche connesse con i servizi informatici e di consulenza informatica in house*

7.4 *Centrali di committenza territoriali e sistema a rete*

7.5 *Utilizzo dell'Avvalimento*

7.6 *I costi standardizzati per i lavori pubblici: i risultati della sperimentazione nel settore del rifacimento del manto delle strade statali e provinciali*

7.7 *L'analisi del subappalto*

7.8 *Gli affidamenti sottratti in tutto o in parte all'applicazione del codice: gli affidamenti in regime di emergenza e i contratti segretati*

7.9 *Indagine sull'applicazione dell'art. 234 del Codice dei Contratti Pubblici*

8. L'attività comunitaria

8.1 *Attività comunitaria e internazionale*

8.2 *I prospetti statistici*

Appendice A – Elaborazioni dell’Osservatorio

Le fonti normative ed il flusso dei dati nei confronti dell’Osservatorio

A1. La domanda di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 euro

A2. L’offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori.

A3. Le società di ingegneria e professionali

A4. Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro.

A5. I ribassi di contratti aggiudicati di importo a base d’asta superiore a 150.000 euro

A.6 Gli appalti pubblici di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro

A.7 I tempi amministrativi negli appalti di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro.

Appendice B – Attività di regolazione dell’Autorità

B.1 Determinazioni - Anno 2010.

B.2 Determinazioni - Anno 2011

B.3 Segnalazioni - Anno 2010

B.4 Segnalazioni - Anno 2011

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

1.1 Considerazioni sul mercato e sulla sua evoluzione

L'economia italiana nel 2010 ha registrato una crescita del livello del PIL valutabile intorno all'1,3%, testimoniano con ciò una ripresa economica, ancora in atto, dopo la pesante contrazione dell'economia registrata nel 2008 (-1,3% del PIL) e nel 2009 (- 5,2% del PIL).

La domanda pubblica di lavori, beni e servizi, in qualità di componente autonoma della domanda aggregata, ricopre un ruolo importante come strumento di politica fiscale per la stabilizzazione del ciclo economico, tanto maggiore in un momento fortemente negativo come quella vissuto dall'economia italiana negli anni recenti. In realtà, nell'attuale fase storica l'utilizzo della domanda pubblica è fortemente depotenziato dalla necessità di rispettare gli stringenti vincoli di bilancio necessari per rendere sostenibile l'enorme debito pubblico italiano e per rispettare gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria.

La domanda pubblica di lavori, beni e servizi costituisce, altresì, uno strumento di politica economica per perseguire gli obiettivi di sviluppo del Paese. Sotto questo profilo, assume rilevanza la composizione qualitativa della domanda pubblica e la sua efficacia nel determinare gli investimenti funzionali all'espansione del capitale umano e di infrastrutture del nostro sistema economico. Alla luce di ciò, l'esigenza ineludibile di rigore finanziario dovrebbe essere conciliata con la necessità di manovrare la composizione della domanda pubblica coerentemente con gli obiettivi di sviluppo economico di lungo periodo.

La riduzione della spesa pubblica, intesa quest'ultima come aggregato delle uscite di cassa a carico dei bilanci pubblici, non implica necessariamente una riduzione della domanda di *public procurement*, se le

pubbliche amministrazioni riescono, a parità di quantità fornite, a risparmiare sui prezzi di acquisizione, compatibilmente con l'equilibrio economico delle imprese aggiudicatarie degli appalti. Da ciò deriva la rilevanza di applicare procedure di affidamento in grado di selezionare le imprese realmente più efficienti e allo stesso tempo più affidabili sul piano della qualità attesa dei beni forniti, dei servizi prestati e dei lavori eseguiti.

In quest'ottica, il federalismo fiscale, il cui processo di realizzazione è stato avviato con la Legge 5 maggio 2009, n. 42, se riuscirà a rendere più efficiente la distribuzione delle risorse finanziarie dal centro agli enti locali e ad attribuire un'adeguata autonomia impositiva agli stessi, potrà elevarne il grado di responsabilizzazione nella gestione della spesa, incentivandoli ad un maggior controllo nella fase di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Nel 2010 il valore aggregato dei lavori, beni e servizi per la cui acquisizione è stata avviata una procedura di affidamento per contratti d'importo superiore a 150.000 euro, è stato di oltre 87 miliardi di euro.

Al fine di prevenire le infiltrazioni criminali nel mondo degli appalti il legislatore ha introdotto, nella seconda parte del 2010, la norma sulla tracciabilità finanziaria¹ la cui applicazione ha coinvolto in maniera significativa l'Autorità di Vigilanza poiché ha previsto per tutti gli affidamenti, indipendentemente dal loro valore economico, il rilascio da parte della stessa del Codice Identificativo Gara (CIG) da riportare negli strumenti di pagamento per ciascuna transazione posta in essere dai soggetti obbligati all'applicazione della norma.

La normativa in questione ha consentito, in tal modo, di avere una cognizione più completa del mercato degli appalti anche sotto la soglia dei 150.000 euro, consentendo di ottenere una stima del valore complessivo pari a 102 miliardi di euro.

Appare pertanto evidente la rilevante funzione assolta dai contratti pubblici nel quadro economico nazionale, in considerazione del fatto che la

¹ Ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n.136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n.187.

dimensione economica del mercato del *public procurement* si è attestata intorno al 7,8% del PIL² nel 2010.

Tuttavia, l'importo di 102 mld di euro potrebbe risultare sottostimato al fine di quantificare complessivamente il mercato degli appalti pubblici. Infatti, una stima più precisa dovrebbe tenere conto degli appalti in deroga, sottratti per legge agli obblighi di comunicazione, di quelli segretati, di quelli espletati dalle società a partecipazione pubblica molti dei quali sono emersi a seguito di specifiche indagini dell'Autorità e di quelle affidati dalle cooperative sociali. La legge sulla tracciabilità e la conseguente obbligatorietà di richiesta di un CIG porterà, come naturale conseguenza, a stimare nei prossimi anni in modo sempre più preciso il mercato dei contratti pubblici.

Relativamente alle procedure di affidamento dei contratti sopra la soglia dei 150.000 euro pure attivate nel 2010, i dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici mostrano che i tre quarti di esse interessano i settori ordinari e la restante parte i settori speciali. Rispetto alla tipologia contrattuale, il 35% dell'ammontare complessivo ha riguardato affidamenti di lavori, il 37% affidamenti di servizi ed il 27% l'acquisizione di beni.

I contratti di servizi hanno quindi rappresentato la parte più consistente, in termini di ammontare, nell'ambito del *public procurement*. Peraltro, la forte crescita, di oltre il 20% registrata nel 2010 rispetto al valore dei contratti di servizi dell'anno precedente induce a riflettere sugli importanti cambiamenti in atto presso le pubbliche amministrazioni e sul loro diverso orientamento e ruolo: esse infatti tendono ad affidare sempre più all'esterno le prestazioni di servizi, adeguandosi ai processi di ammodernamento in corso.

Nell'anno 2010 si è registrata una sensibile crescita della domanda complessiva in termini sia di numerosità delle procedure di affidamento sia di ammontare complessivo. Questa crescita, tuttavia, va valutata alla luce di una particolare circostanza che ha caratterizzato il settore degli appalti nell'anno relazionato ovvero il forte aumento del numero di stazioni

² Il confronto è stato reso omogeneo tenendo conto dell'IVA.

appaltanti registratesi all’Osservatorio dei contratti pubblici per la richiesta di Codici Identificativi di Gara (CIG). Sono, infatti, circa 1.500, pari al 18% del totale dei soggetti che hanno espresso una domanda di importo superiore a 150.000 euro nel 2010, le stazioni appaltanti che hanno richiesto per la prima volta un CIG e che, quindi, non erano mai state censite in passato.

L’aumento delle stazioni appaltanti rilevato dall’Osservatorio per l’emergere di quelle mai censite prima del 2010 può essere l’effetto sia della recente normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari (legge 136/2010), sia dell’azione di controllo dell’Autorità soprattutto nei settori dei servizi e delle forniture, settori per i quali l’Autorità è un’Istituzione “giovane” diversamente dal settore dei lavori dove la stessa Autorità riveste tale ruolo già dal 1999.

Nei paragrafi successivi, come ormai è consuetudine, si illustrano i risultati delle elaborazioni sui dati pervenuti all’Osservatorio dei contratti pubblici. In Appendice è riportata una breve descrizione dei flussi di informazioni nei confronti dell’Osservatorio per tutte le tabelle contenenti i dati elaborati.

La struttura del capitolo

Nel paragrafo 1.2 si analizza la domanda di appalti di lavori, servizi e forniture, sia nei settori ordinari, sia nei settori speciali, di importo superiore a 150.000 euro. La domanda si riferisce, in particolare, a tutti i casi in cui le stazioni appaltanti chiedono un CIG (Codice Identificativo di Gara) all’Autorità per bandire una gara pubblica o per invitare le imprese a procedure ristrette ovvero negoziate. I dati raccolti sono scomposti attraverso diverse variabili di analisi come la classe di importo del contratto, la categoria prevalente, nel caso di contratti di lavori, la CPV, la tipologia di stazione appaltante, ecc.

Nel complesso, la domanda di contratti di importo superiore a 150.000 euro generata dalle stazioni appaltanti è stata pari, nel 2010, a più di 87 mld di euro³.

Nel paragrafo 1.3 viene analizzata, per il solo caso dei contratti di lavori pubblici, l'offerta potenziale attraverso la elaborazione dei dati contenuti nel casellario delle imprese qualificate. Sempre nel paragrafo 1.3 sono state illustrate alcune analisi relative alle Società Organismo di Attestazione (SOA) e al rapporto tra queste e le imprese qualificate per eseguire appalti pubblici di lavori.

Il paragrafo 1.4 riguarda alcune elaborazioni, anch'esse sistematicamente presentate in occasione della Relazione annuale al Parlamento, sulle società di ingegneria.

Nel paragrafo 1.5 sono riportate delle brevi considerazioni relative ai dati sugli appalti aggiudicati. Purtroppo, dette considerazioni risentono fortemente della parzialità dei dati comunicati rispetto a quelli attesi ed è per tale ragione che qualsiasi conclusione su queste elaborazioni deve essere valutata con estrema cautela. Sempre nel paragrafo 1.5 sono evidenziate le analisi sui ribassi di aggiudicazione anch'essi trasmessi in sede di aggiudicazione del contratto, quelle sui tempi amministrativi necessari all'aggiudicazione degli appalti di lavori e quelle degli appalti di lavori di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro.

1.2 La domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro⁴

Nel corso del 2010 le stazioni appaltanti hanno attivato una domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture pari a 87,1 miliardi di euro

I dati generali sulla domanda

³ Per eventuali confronti di carattere temporale si vedano anche le pubblicazioni trimestrali pubblicate sul sito dell'Autorità: www.avcp.it

⁴ I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.1

(57.994 procedure perfezionate⁵). Il 74% della domanda ha interessato i *settori ordinari* e il 26% i *settori speciali* (tabella 1).

Nel caso dei *settori ordinari* gran parte della domanda ha riguardato stazioni appaltanti che operano in ambito regionale mentre nel caso dei *settori speciali* la domanda di contratti pubblici proviene prevalentemente da stazioni appaltanti che operano in ambito sovra-regionale (si vedano le tabelle dell'Appendice A1, numeri 8 e 9 per i lavori, 23 e 24 per le forniture, 25 e 26 per i servizi).

Nella tabella 1, oltre ai dati complessivi sulla domanda (numero di procedure attivate, importo complessivo e importo medio da affidare), sono riportati i dati disaggregati per tipo di contratto e per settore, *ordinario* o *speciale*, dell'appalto da affidare.

Tabella 1 - Distribuzione del numero di procedure di affidamento di contratti pubblici, dell'importo complessivo e dell'importo medio per settore e per tipo di contratto – dati 2010

Settore	Tipo di contratto	N. procedure	Importo complessivo	Importo medio
Ordinario	Lavori	20.812	22.989.549.376	1.104.630
	Servizi	12.205	23.864.295.476	1.955.288
	Forniture	14.586	17.563.034.629	1.204.102
	Totali	47.603	64.416.879.481	1.353.211
Speciale	Lavori	3.786	7.700.668.400	2.033.985
	Servizi	3.788	8.797.598.754	2.322.492
	Forniture	2.817	6.196.806.169	2.199.789
	Totali	10.391	22.695.073.323	2.184.109
Totale	Lavori	24.598	30.690.217.775	1.247.671
	Servizi	15.993	32.661.894.230	2.042.262
	Forniture	17.403	23.759.840.798	1.365.273
	Totali	57.994	87.111.952.804	1.502.086

Considerando il numero delle procedure attivate nel 2010, la parte preponderante della domanda delle stazioni appaltanti riguarda i lavori

⁵ I dati si riferiscono alle procedure di affidamento di importo a base di gara superiore a 150.000 euro che sono state perfezionate sul sito dell'Osservatorio entro marzo 2011. In altre parole, rientrano nell'analisi tutte le procedure per le quali è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o per le quali è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando).

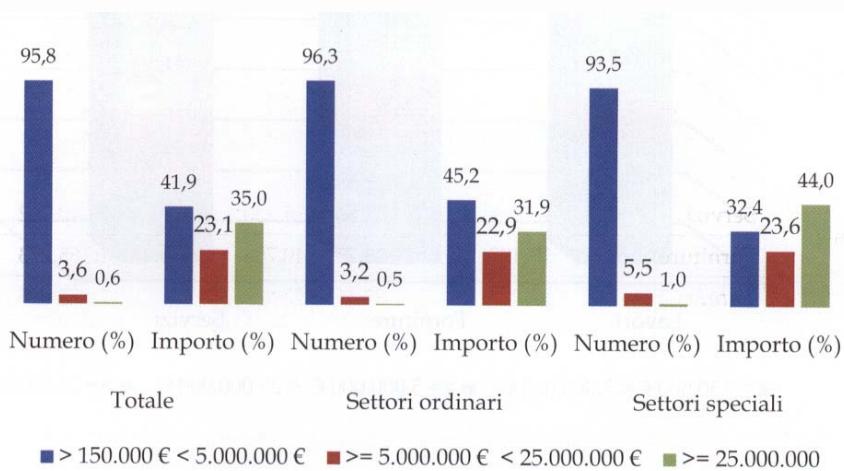
(42,4% del totale delle procedure) mentre se si considera il peso economico, sono i servizi a rappresentare il segmento di mercato per il quale la domanda di contratti pubblici risulta più accentuata (37,5% dell'importo complessivo da appaltare).

Indipendentemente dal tipo di contratto, le procedure attivate nei *settori speciali* sono caratterizzate da importi medi più elevati rispetto a quelli relativi ai *settori ordinari*, presumibilmente come risultato della diversa tipologia di stazioni appaltanti che operano nei due settori e dei diversi ambiti di competenza e di specializzazione delle stesse.

L'analisi per classe di importo (grafico 1) evidenzia che la quasi totalità delle procedure perfezionate (95,8% del totale) per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture è di importo compreso tra 150.000 e 5 milioni di euro. Tali procedure rappresentano, in valore il 41,9% dell'importo complessivo da appaltare. Dai dati elaborati emerge una struttura della domanda per classe di importo piuttosto omogenea tra i *settori ordinari* e quelli *speciali*.

L'analisi della domanda per classe di importo

Grafico 1 – Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate e importo da affidare) – valori totali e per settore – dati 2010



I grafici 2 e 3 mettono a confronto, a prescindere dal *settore ordinario* o *speciale*, la distribuzione della domanda (numero di procedure attivate e

importo da affidare) per classe di importo nelle tre tipologie di contratto considerate facendo emergere alcune differenze tra i tre diversi mercati.

Grafico 2 – Distribuzione percentuale della domanda (numero di procedure attivate) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare – dati 2010

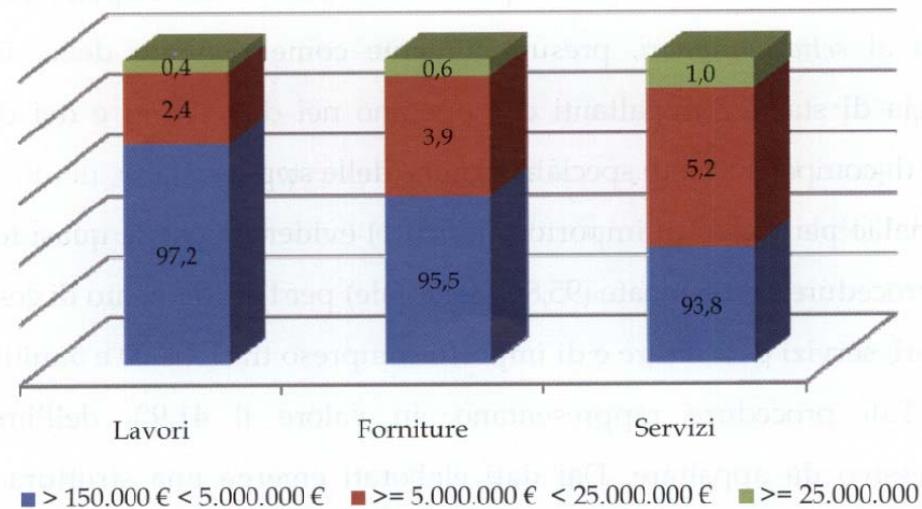
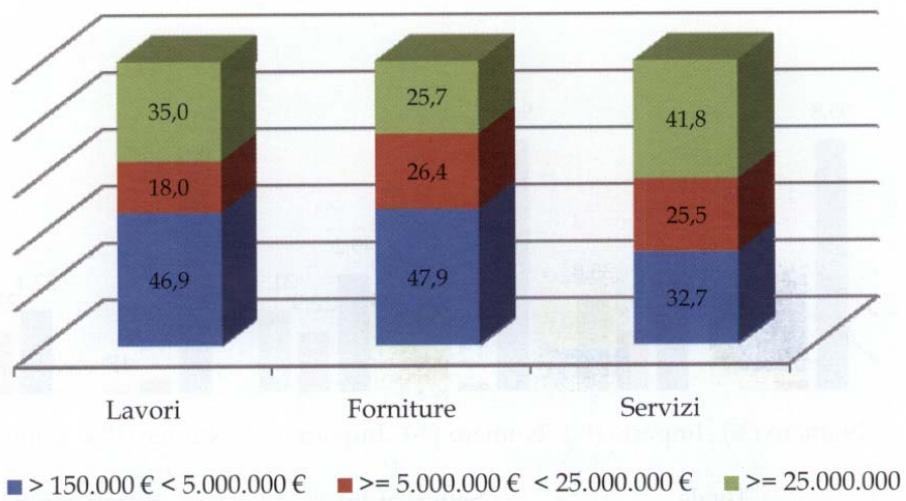


Grafico 3 – Distribuzione della domanda (importo da appaltare) per classe di importo(base d'asta) del contratto da affidare – dati 2010



Si può osservare che se si considera il numero delle procedure attivate (grafico 2), la struttura della domanda per classe di importo è sostanzialmente analoga, a parte lievi differenze, per le tre tipologie di contratto e risulta concentrata per oltre il 90% in appalti di importo