

Scorrendo la tabella si evince chiaramente come i dati comunicati sulle aggiudicazioni rappresentino poco meno del 50% dei dati relativi alla pubblicazione di un bando o all'invito in una procedura ristretta o negoziata. Inoltre, la carenza di informazioni a livello generale è fortemente variabile se si considerano i flussi di dati per singolo Osservatorio regionale. In questi casi si va da situazioni in cui le comunicazioni sulle aggiudicazioni rispondono in modo più compiuto alle attese come nel caso del Veneto, delle Marche, dell'Umbria e dell'Osservatorio centrale a situazioni che denotano una quasi totale assenza di comunicazioni come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, del Lazio, della Basilicata e della Campania.

Qualsiasi commento ed elaborazione sugli appalti aggiudicati risente, pertanto, della frammentarietà dei dati pervenuti. Per questa ragione le analisi riportate devono essere valutate con estrema cautela.

Con riferimento al 2010 sono stati elaborati sia per i settori ordinari sia per quelli speciali, i dati relativi a 11.609 contratti di lavori, a 6.884 contratti di forniture e a 5.582 contratti di servizi per un importo complessivo di contratti aggiudicati pari a circa 34 mld di euro.

Con riferimento al settore dei lavori pubblici, il valore complessivo aggiudicato è risultato di 12,6 mld di euro per un importo medio di circa 1,1 mln di euro. Quasi l'85% dei contratti aggiudicati presenta una base d'asta non superiore al milione di euro confermando una forte polverizzazione degli appalti di lavori.

Dall'analisi dell'oggetto dell'appalto e della categoria prevalente (tabelle 2 e 3 in Appendice A.4)<sup>18</sup> la distribuzione dei contratti tra le diverse categorie considerate risulta consolidata da diversi anni. Circa un quarto dei contratti aggiudicati presenta come categoria prevalente la OG1 (edifici civili e industriali) mentre un altro 25% riguarda le strade, autostrade, ponti, viadotti, ecc. (OG3). Le categorie prevalenti dei restanti contratti

**Le  
aggiudicazioni  
di lavori**

<sup>18</sup> I dati suddivisi per categoria d'opera e per categoria prevalente non sono del tutto confrontabili in quanto l'individuazione della categoria d'opera avviene attraverso l'analisi testuale dell'oggetto dell'appalto mentre quella della categoria prevalente avviene per mezzo delle categorie indicate nel bando di gara. Inoltre la disaggregazione per categoria prevalente è molto più numerosa di quella per categoria d'opera.

risultano fortemente frammentate tra le diverse voci di categorie generali e specializzate previste dal DPR 34/2000<sup>19</sup>.

Come anticipato nell'analisi della domanda, nelle aggiudicazioni di lavori il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando va aumentando il suo peso percentuale sul totale rispetto alle altre procedure di scelta del contraente, come conseguenza della modifica normativa dell'art. 122 del d. lgs. 163/2006 s.m.i. che innalza a 500.000 la soglia economica per poter utilizzare tale procedura. Nel 2010 il 31,4% del totale dei contratti di lavori è stato aggiudicato, infatti, con procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara contro una percentuale del 24,6% nel 2009. L'importo medio di aggiudicazione di tali contratti è pari a 404.415 mila euro rispetto ad importi medi di circa 1 milione di euro delle procedure aperte e negoziate con pubblicazione del bando.

Per l'86% dei contratti di lavori le stazioni appaltanti hanno utilizzato come criterio di aggiudicazione il massimo ribasso. L'importo medio di aggiudicazione dei contratti aggiudicati al massimo ribasso è pari a 768.000 euro contro un importo medio superiore a 3 mln dei contratti aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di lavori aggiudicati nel 2010 in base alla tipologia di lavoro ricalca sostanzialmente quella del 2009. Le tipologie di lavoro prevalenti afferiscono ad interventi di manutenzione (42% del totale) e di costruzione (31% del totale).

La distribuzione dei contratti aggiudicati per localizzazione geografica riflette la frammentarietà dei dati comunicati. Inoltre, a differenza delle analisi svolte per la domanda dove il dato raccolto si riferisce all'ambito di competenza territoriale della stazione appaltante, nel caso delle aggiudicazioni i dati sulla localizzazione si riferiscono all'area geografica in cui viene eseguito il contratto come conseguenza della comunicazione del codice Istat da parte della stazione appaltante<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. nota 10

<sup>20</sup> Le considerazioni fatte in questa sede per la localizzazione riguardano anche i contratti di servizi e forniture

La disaggregazione dei contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante conferma una forte attività da parte dei comuni nella realizzazione di opere pubbliche con circa il 40,5% del totale dei contratti aggiudicati. Tuttavia, considerando il valore dei contratti aggiudicati, la distribuzione per tipologia di stazione appaltante risulta più frammentata tra i diversi soggetti appaltanti.

I contratti di servizi aggiudicati nel 2010 e comunicati all'Osservatorio sono pari a 5.582 per un valore di 10,8 mld di euro.

Analogamente ai contratti di lavori la quasi totalità dei contratti aggiudicati presenta un importo a base d'asta inferiore a 5 mln di euro. Si sottolinea, tuttavia, che i contratti di importo superiore a 5 mln di euro pur rappresentando solo il 6% del totale esprimono circa il 68% del valore complessivo aggiudicato.

Dalla distribuzione per CPV dei servizi, nessuna categoria appare da sola predominante nè in termini di numeri nè di importo. Il "primato" è sostanzialmente condiviso dai "servizi di riparazione e manutenzione", "dai servizi informatici" e dai "servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali".

Nei servizi la frequenza del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente è rimasta sostanzialmente stabile tra il 2009 e il 2010.

A differenza dei contratti di lavori, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta più frequente e riguarda il 44,5% dei contratti aggiudicati raggiungendo il 70% dell'ammontare complessivamente aggiudicato.

Le aggiudicazioni di servizi sono molto frammentate tra le diverse stazioni appaltanti sia in termini di numero sia in termini di importo.

I contratti di forniture aggiudicati nel 2010 e comunicati all'Osservatorio sono 6.684 per un importo complessivo di aggiudicazione di 10,6 mld di euro.

La distribuzione per classe di importo di detti contratti non si discosta da quella dei servizi.

**Le  
aggiudicazioni  
di servizi**

**Le  
aggiudicazioni  
di forniture**

I dati 2010 per CPV confermano come negli altri anni, che la categoria predominante, soprattutto in termini di numero di contratti, è quella delle “apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale” (51% in termini di numero e 30,2% in termini di importo).

Emerge anche il peso rilevante della categoria delle “attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto”, soprattutto in termini di importo (28,1%).

Nel 2010 è aumentato, rispetto al 2009, il ricorso delle stazioni appaltanti a procedure di tipo aperto (41,9%). Tale fenomeno risulta controbilanciato da una riduzione nell’uso di procedure negoziate senza pubblicazione del bando. Come nel caso dei servizi le procedure aperte rappresentano il sistema di scelta del contraente maggiormente utilizzato dalle stazioni appaltanti seguite dalle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara.

Il criterio di aggiudicazione prevalentemente utilizzato è quello del massimo ribasso analogamente alle altre tipologie di contratto. In linea con quanto accade nei servizi il divario nel ricorso ai due criteri è più contenuto rispetto ai lavori.

La distribuzione dei contratti di forniture aggiudicati per tipologia di stazione appaltante vede il prevalere, come è lecito aspettarsi dalla distribuzione per CPV, delle aziende del servizio sanitario nazionale sia in termini di numero di contratti che di importo (43,3% e 23,7%).

**I tempi amministrativi necessari ad aggiudicare i contratti di lavori pubblici**

Di seguito si illustrano i risultati di alcune elaborazioni che analizzano il processo amministrativo che porta all’aggiudicazione di un contratto di lavori<sup>21</sup>. L’analisi è stata circostanziata ai contratti di lavori perché sono quelli che spesso presentano complessità maggiori anche nelle fasi precedenti all’aggiudicazione.

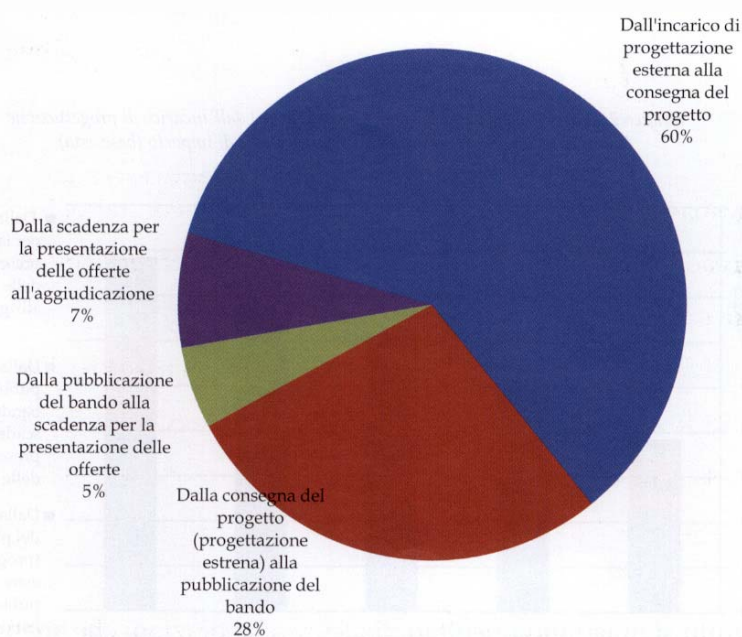
Tutti i contratti analizzati nel paragrafo sono quelli per i quali è avvenuta una forma di pubblicità.

---

<sup>21</sup> I dati relativi ai tempi amministrativi necessari ad aggiudicare i contratti di lavori pubblici sono riportati in Appendice A.7

La tempistica analizzata riguarda il processo che parte dal momento della progettazione esterna (per la progettazione interna non è possibile individuare una data che segni il momento da cui ha inizio la progettazione stessa), fino al momento dell'aggiudicazione passando per alcune fasi intermedie. Il tempo intercorrente tra l'affidamento dell'incarico di progettazione ad un progettista esterno all'amministrazione e l'aggiudicazione è, in media, di 922 giorni. Il grafico 1 evidenzia come il 60% di questo periodo complessivo è dedicato alla progettazione ed il 28% alla successiva pubblicazione del bando.

Grafico 1- Lavori - Distribuzione percentuale dei tempi medi dall'incarico di progettazione (esterna) all'aggiudicazione definitiva

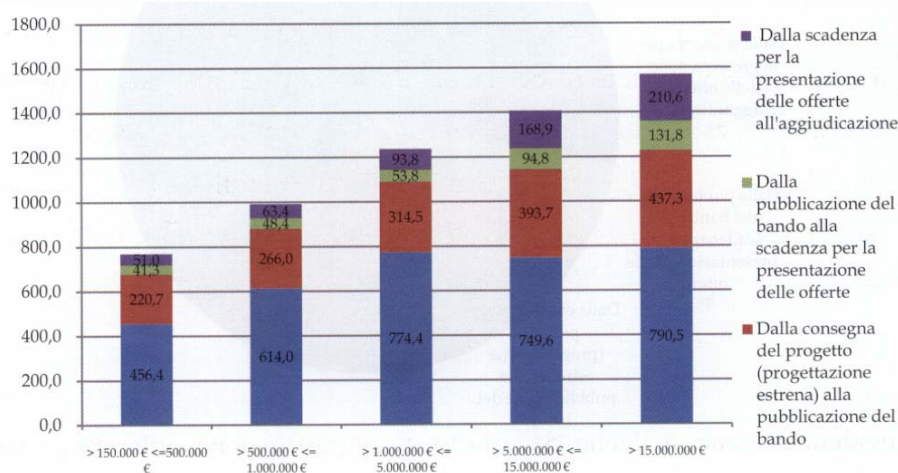


L'analisi dei tempi amministrativi per classe di importo conferma l'ipotesi che all'aumentare dell'importo e quindi, presumibilmente, della complessità dell'intervento, aumentino anche i tempi medi che precedono l'aggiudicazione del contratto. Infatti, gli interventi inclusi nella prima classe di importo hanno una tempistica amministrativa di poco meno di 800 giorni mentre per quelli inclusi nell'ultima classifica (interventi superiori a 15 mln di euro) sono necessari quasi 1.600 giorni tra conclusione della progettazione e aggiudicazione del contratto.

È stata, inoltre, condotta un'analisi<sup>22</sup> dei tempi amministrativi che tiene conto del criterio di selezione utilizzato (criterio del prezzo più basso vs criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) e della procedura di aggiudicazione.

La tabella 8 in Appendice A.7 mette in evidenza come i tempi amministrativi siano sensibilmente minori quando il criterio di selezione utilizzato è quello del massimo ribasso (108 giorni contro i 145 giorni dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>23</sup>) a causa della maggiore complessità implicita nel criterio dell'OEPV. A livello di procedura, i tempi amministrativi più lunghi sono associati alle procedure ristrette anche in ragione del fatto che queste sono in genere utilizzate per appalti più complessi.

Grafico 2 - Lavori - Riepilogo dei tempi medi (giorni) dall'incarico di progettazione (esterna) all'aggiudicazione definitiva per classe di importo (base asta)



Per le elaborazioni sui ribassi di seguito evidenziate valgono le stesse considerazioni fatte per le distribuzioni generali sul numero ed importo degli appalti aggiudicati<sup>24</sup>. Le misure dei ribassi sono, infatti, trasmesse

<sup>22</sup> In questo caso l'analisi è stata circoscritta alla fase che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e quella di presentazione delle offerte e a quella che intercorre tra la data di presentazione delle offerte e quella di aggiudicazione.

<sup>23</sup> I tempi amministrativi elaborati, nel caso del criterio del massimo ribasso, sono relativi sia alle gare in cui le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica sia a quelle in cui è necessaria la verifica puntuale delle offerte.

<sup>24</sup> I risultati delle analisi dei ribassi di aggiudicazione degli appalti con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro sono riportati in Appendice A.5

all'Osservatorio con l'aggiudicazione dei contratti. È naturale, pertanto, la forte parzialità che contraddistingue anche queste analisi soprattutto nel caso in cui i dati sono disaggregati attraverso le diverse variabili di analisi.

L'analisi dei ribassi è stata condotta sulle tre tipologie di contratti (lavori, servizi e forniture). I dati sono stati disaggregati in base al criterio di aggiudicazione ed in base alle diverse caratteristiche dell'appalto (classe di importo, procedura di scelta del contraente, tipologia di stazione appaltante e area geografica).

Rispetto al 2009, le analisi sui ribassi sono state condotte introducendo alcune variazioni alla metodologia di verifica della qualità del dato. Il confronto tra i ribassi del 2009 e quelli del 2010 effettuato con il nuovo metodo, evidenzia come, nei due anni considerati, la distribuzione dei ribassi sia molto simile anche se, a parità di metodo utilizzato, nel 2010 sembrerebbe che ci sia stata una tendenza ad offrire contratti con sconti leggermente più elevati rispetto al 2009.

A livello complessivo, si può notare la differenza del ribasso medio di aggiudicazione nel settore dei lavori da un lato (21,6%) ed in quello dei servizi e delle forniture (rispettivamente 17,4% e 17,7%). Questo risultato potrebbe anche essere l'effetto di un diverso livello di partecipazione nelle gare di lavori ed in quelle di servizi e forniture; nel caso dei lavori, infatti, i contratti da affidare sono contesi, in media, da un maggior numero di operatori economici.

Entrando nello specifico delle singole tipologie di contratto è possibile evidenziare che, a livello di criterio di aggiudicazione utilizzato, i lavori presentano un ribasso medio del 22,2% per il criterio del massimo ribasso e del 17,4% per quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La disaggregazione per classe di importo evidenzia che per tutte le classi ad eccezione dell'ultima (contratti di importo superiore a 15 mln di euro) i ribassi sono più elevati quando si utilizza il criterio del massimo ribasso piuttosto che quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Dette considerazioni sono valide anche quando l'analisi viene fatta a livello di procedura di scelta del contraente.

**Analisi dei  
ribassi di  
aggiudicazione  
degli appalti con  
importo a base  
d'asta superiore  
a 150.000 euro**

**I ribassi negli appalti di servizi e forniture**

È interessante notare per i contratti di servizi e di forniture come, disaggregando per classe di importo, il ribasso medio complessivo sia più elevato nella prima classe (contratti tra 150.000 e 500.000 euro) e più contenuto nelle classi che racchiudono contratti di maggiore ammontare. Anche questo dato marcherebbe una differenza con il settore dei lavori nel quale sembrerebbe esistere una relazione diretta (ad eccezione dell'ultima classe di importo) tra classe di importo e ribasso medio di aggiudicazione.

**Appalti aggiudicati di lavori con importo a base d'asta inferiore a 150.000 euro**

Fino all'anno 2010, la rilevazione dei dati relativi a contratti di importo inferiore ai 150.000 euro ha interessato esclusivamente gli appalti di lavori<sup>25</sup>. La comunicazione di tali informazioni, semplificata rispetto agli appalti di importo più elevato, riguarda soltanto la fase di avvio e la fase di conclusione dei lavori. I dati raccolti mediante due apposite schede sono stati trasmessi con cadenza trimestrale dalle stazioni appaltanti alle competenti sezioni dell'Osservatorio. I *database* regionali sono stati quindi acquisiti dalla sezione centrale dell'Osservatorio e raccordati alle informazioni delle stazioni appaltanti di propria competenza.

L'analisi qui presentata è stata condotta sulle informazioni relative agli appalti avviati su tutto il territorio italiano nel periodo 2009-2010 e pervenute all'Autorità entro il mese di Febbraio dell'anno 2011.

Viene precisato inoltre che dallo studio sono stati esclusi quegli appalti per cui non fosse possibile risalire alle informazioni "chiave" necessarie all'identificazione del contratto, nonché quelli di importo non rientrante negli obblighi di comunicazione. Infatti, il comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 aprile 2008 individua gli obblighi di comunicazione per gli appalti di lavori di importo compreso tra i 40.000 ed i 150.000 euro, riprendendo come soglia inferiore il valore individuato dal Codice dei Contratti Pubblici per gli affidamenti in economia (art. 125).

<sup>25</sup> I dati relativi agli appalti aggiudicati di lavori con importo a base d'asta inferiore a 150.000 euro sono riportati nell'Appendice A.6. A partire da gennaio 2011, è prevista l'estensione della rilevazione anche ai contratti di servizi e forniture; essa avverrà mediante il sistema di rilevazione SIMOG utilizzato per i contratti di importo superiore ai 150.000 euro.



I lavori di importo inferiore ai 150.000 euro complessivamente avviati nel periodo 2009-2010 risultano pari 23.932 per un importo totale pari a 1,96 miliardi di euro.

La tabella 1 in appendice A.6 mostra la distribuzione degli appalti in esame per tipo di procedura di affidamento del contratto. La procedura di scelta del contraente più utilizzata per gli appalti di piccoli importi è, come prevedibile, quella negoziata: ad essa corrisponde infatti il 26,8% degli affidamenti, a cui deve aggiungersi un 33,6% corrispondente agli affidamenti avvenuti mediante cottimo fiduciario, anch'essa procedura negoziata, ammessa, secondo quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici, solo per gli appalti di importo inferiore ai 200.000 euro. I valori percentuali relativi al numero di interventi rispecchiano la distribuzione percentuale sull'importo.

Il 10,5% dei lavori è stato invece affidato mediante procedura aperta, per un valore pari all'11,9% dell'importo complessivo degli affidamenti.

La distribuzione degli appalti per tipologia di lavori (tabella 2 in Appendice A.6) evidenzia che il 37,4% degli interventi riguarda lavori di manutenzione straordinaria, per un valore pari a 718,5 milioni di euro, mentre il 16,3% è rappresentato da interventi di nuova costruzione, con un valore pari a 321,7 milioni di euro. Seguono i lavori di manutenzione ordinaria (con il 14% del valore complessivo) ed i lavori di ristrutturazioni (con un importo pari all'8,6%).

Come riporta la tabella 3 in appendice A.6, i lavori di importo inferiore ai 150.000 euro vengono affidati in prevalenza dagli enti territoriali: ai Comuni spetta il 53,7% dei lavori, per un valore complessivo superiore ad 1 miliardo di euro, seguiti dalle Amministrazioni provinciali, cui corrisponde il 12% degli affidamenti. Alle Regioni corrisponde infine il 3,8% degli interventi. Il 6,1% dei contratti risulta affidato da Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, per un importo pari a 128,7 milioni di euro, mentre il 4% degli affidamenti riguarda i Ministeri e gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, con una spesa di 78,7 milioni di euro.

I dati relativi alle conclusioni di interventi avviati nel periodo 2009-2010 pervenute all'Autorità sono complessivamente 8.216. E' bene precisare che il gap tra interventi avviati e conclusi è dovuto principalmente al ridotto intervallo di tempo intercorso tra il periodo in cui è stato condotto lo studio ed il periodo a cui i dati si riferiscono. Soprattutto per gli interventi avviati nell'ultimo trimestre del 2010 potrebbe non essere pervenuta la comunicazione, sia perché non ancora giunti a conclusione, sia a causa di aggravii nei tempi di trasmissione dei dati alle sezioni dell'Osservatorio, e da esse all'Autorità.

I dati relativi alle conclusioni contengono tuttavia informazioni interessanti per l'analisi della dinamica degli affidamenti di importo inferiore ai 150.000.

Nella scheda di comunicazione trasmessa all'Osservatorio vengono, infatti, raccolte informazioni relative alla durata dei lavori a termini di contratto, allo scostamento dal termine di ultimazione previsto (rappresentato dal numero di giorni che intercorrono tra la data di effettiva conclusione dei lavori e quella correlata ai termini contrattuali) e ai maggiori oneri sostenuti (attestati dalla differenza tra l'importo relativo al conto finale dei lavori e quello di contratto).

La tabella 4 in Appendice A.6 mostra come, secondo i termini contrattuali, sia prevista una durata inferiore ai 90 giorni per il 31,6% degli interventi ed inferiore ai 180 giorni per il 29,3%. Soltanto per l'8,2% è invece prevista una durata superiore ad un anno.

E' interessante analizzare la distribuzione dello scostamento tra tempi effettivi di realizzazione e tempi previsti (tabella 5 in Appendice A.6). Infatti solo per il 10,1% dei contratti si rileva una conclusione anticipata dei lavori; mentre per il 64,4% la conclusione presenta comunque un ritardo massimo di 90 giorni.

Viene presentata, infine, l'analisi relativa agli oneri sostenuti. Come riportato nella tabella 6 in Appendice A.6, per il 57,8% dei contratti, lo scarto tra importo relativo al conto finale dei lavori e importo del contratto risulta nullo. Per il 36,6% di contratti che presentano uno scarto positivo, la

differenza tra spesa sostenuta e costo previsto è superiore ai 10.000 euro; per il 35,9%, viene sostenuto un costo aggiuntivo inferiore ai 10.000 euro.

Il fenomeno del ribasso d'asta per gli appalti di lavori di importo inferiore alla soglia dei 150.000 euro è stato analizzato su un *data set* di 21.519 contratti avviati complessivamente nel biennio 2009-2010 per i quali l'informazione è stata ritenuta affidabile.

Il ribasso medio nazionale calcolato sull'intero periodo risulta pari al 16,9% dell'importo a base d'asta.

Osservando la distribuzione per tipologia di stazione appaltante (tabella 7 in Appendice A.6) emerge come il ribasso più elevato sia attribuibile alle centrali di committenza (con valore medio pari a 24,6%), seguite da Agenzie fiscali (23,6% di ribasso medio), da Enti di previdenza ed ordini professionali (22,9%) e da aziende del servizio sanitario nazionale (21,3%). Oscillano attorno al valor medio nazionale, Comuni (16,8%), Ministeri ed organi costituzionali (16,8%), ed Enti di ricerca (17,2%). I valori medi più bassi spettano invece a Camere di commercio (11,5%) e Regioni (12,9%).

La tabella 8 in Appendice mostra poi la distribuzione del fenomeno per procedura di scelta del contraente. La percentuale di ribasso più elevata si registra nei casi di affidamento mediante procedura aperta (pari al 20,7%), mentre, come prevedibile, è nei casi di affidamenti diretti che essa risulta più contenuta (pari al 12,9%).

Infine, la distribuzione del ribasso medio per tipologia di lavori mostra come il maggior ribasso venga registrato per i lavori di manutenzione ordinaria (pari al 20,6%), per i lavori di demolizione (pari al 18,5%), e per lavori di ampliamento (17,5%); per le restanti tipologie di lavori i valori risultano, invece, inferiori al ribasso medio nazionale.

**I ribassi d'asta per gli appalti di lavori di importo a base d'asta inferiore a 150.000 euro**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO II

### L'ATTIVITÀ REGOLATORIA IN AUSILIO DEL MERCATO

Ulteriore impulso è stato dato dall'Autorità all'attività di regolazione interpretativa nel mercato dei contratti pubblici, allo scopo di fornire indicazioni operative alle amministrazioni ed alle categorie professionali ed imprenditoriali interessate mediante l'emanazione di linee guida e determinazioni volte a superare criticità ed aspetti problematici riscontrati nell'ambito delle istruttorie attinenti all'attività di vigilanza o segnalati dagli stessi operatori di settore in alcune materie particolarmente complesse. Il consenso e l'apprezzamento manifestati dalle amministrazioni e categorie più rappresentative, in relazione alle specifiche questioni affrontate, per il coinvolgimento promosso dall'Autorità hanno confermato l'opportunità di un'ampia consultazione, sia formale mediante un'audizione sia *online*, che si configura ormai quale prassi più idonea a favorire il confronto e la partecipazione dei protagonisti del mercato, consentendo loro di formulare osservazioni ed offrire contributi al fine di pervenire a proposte condivise per la risoluzione delle problematiche esaminate.

#### 2.1 Requisiti di ordine generale, articolo 38 del Codice

Un tema di notevole rilevanza è stato oggetto della determinazione n.1/2010 concernente i requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di gara e la stipula dei relativi contratti pubblici. La disciplina contenuta all'articolo 38 del Codice, dettata dalla duplice esigenza di garantire un contraente affidabile della pubblica amministrazione da un lato e di favorire la massima partecipazione dei candidati idonei dall'altro, ha richiesto un intervento dell'Autorità volto a chiarire profili controversi o di dubbia interpretazione, alla luce anche degli orientamenti giurisprudenziali. Sono state pertanto fornite indicazioni in merito al potere discrezionale della stazione appaltante di valutare

**Requisiti di  
ordine generale  
per l'affidamento  
di contratti  
pubblici**

determinate informazioni ed all'obbligo dei candidati di dichiarare ogni situazione che possa assumere rilievo in relazione alle fattispecie elencate nella norma; è stato stabilito, fra l'altro, il principio del contraddittorio nell'ambito del procedimento, a carico dell'Autorità, per l'annotazione nel casellario informatico ai fini dell'applicazione della sanzione interdittiva della durata di un anno per falsa dichiarazione, ai sensi del comma 1, lett. h).

Va tuttavia segnalato che le indicazioni contenute nella Determina n. 1/2010 vanno considerate anche alla luce del recente Decreto Legge recante "Prime disposizioni urgenti per l'economia", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011, che ha profondamente modificato l'art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici.

## **2.2 Disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici**

Sono stati affrontati alcuni aspetti problematici del rapporto fra amministrazione concedente e concessionario dei lavori pubblici nella fase di esecuzione del contratto. L'Autorità, con la determinazione n.2/2010, ha preliminarmente richiamato gli elementi peculiari della concessione di lavori pubblici, consistenti nel conferimento del diritto di gestione dell'opera che consente al concessionario di ricavare proventi dall'utente a titolo di corrispettivo per la costruzione. La concessione è pertanto caratterizzata dall'alea connessa alla gestione, come chiarito dalla Commissione europea nella comunicazione interpretativa del 12 aprile 2000; la diversa attitudine a generare un flusso di cassa determina la distinzione in opere calde, quando i proventi ricavabili dall'utenza remunerano adeguatamente il capitale investito, opere fredde, nel caso in cui il concessionario riceva i pagamenti dalla Pubblica Amministrazione a fronte dei servizi direttamente forniti alla stessa, ed opere tiepide, quando i ricavi dall'utenza non sono sufficienti a compensare le risorse impiegate per la realizzazione dell'opera e si rende necessario un contributo pubblico. E' stato inoltre rammentato che il concessionario può affidare a terzi una parte dei lavori da eseguire; la concessione dei lavori pubblici pertanto

**Problematiche  
relative alla  
disciplina  
applicabile  
all'esecuzione del  
contratto**

coinvolge sia i rapporti tra amministrazione concedente e concessionario sia l'eventuale rapporto tra concessionario ed appaltatore terzo. La ricostruzione dell'istituto, alla luce della disciplina contenuta nel Codice e nel D.P.R. n.554/1999, ancora applicabile sino all'entrata in vigore del regolamento di attuazione *ex art.5* del decreto legislativo n.163/2006 (emanato con il D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207), ha condotto a sottolineare la rilevanza che assume il contratto tra concedente e concessionario. In tale sede sono, infatti, stabilite le modalità di rendicontazione e di contabilizzazione dei lavori, al fine di consentire al concedente l'esercizio del potere di controllo e vigilanza. A tale riguardo, l'Autorità ha chiarito che non sono vincolanti le norme contenute nel D.P.R. n.554/1999 in materia di direzione e contabilità dei lavori affidati in appalto; nel caso in cui il concessionario abbia natura di amministrazione aggiudicatrice, lo stesso è tuttavia tenuto al rispetto della suddetta disciplina per gli appalti affidati a terzi. Nel contratto di concessione sono altresì specificati i compiti del responsabile del procedimento, che deve essere un tecnico con adeguate competenze professionali, tenuto conto del ruolo fondamentale che assume nelle attività di vigilanza sulla realizzazione dell'opera, sia sotto il profilo del rispetto degli standard progettuali e tecnici e delle possibili varianti da apportare al progetto sia per quanto concerne gli aspetti di natura contabile, ove sia previsto un prezzo. L'Autorità ha infine precisato che spetta al concedente la nomina dei collaudatori, mentre il concessionario provvede alla nomina del direttore dei lavori e dei coordinatori per la sicurezza.

### **2.3 Procedimento per il rilascio del nulla osta a nuova attestazione di qualificazione SOA a seguito di decadenza dell'attestato per falsa dichiarazione**

In materia di qualificazione degli operatori economici nel settore dei lavori pubblici, l'Autorità ha ritenuto necessario approfondire con la determinazione n. 3/2010 la delicata questione concernente gli effetti della decadenza dell'attestazione SOA per dichiarazione mendace o per aver prodotto documenti non veritieri e l'ammissibilità del rilascio di una nuova

**L'accertamento della non imputabilità del falso all'impresa**

attestazione in relazione all'accertamento sulla non imputabilità del falso all'impresa. In passato l'Autorità aveva fornito importanti chiarimenti sull'interpretazione dell'articolo 17 del DPR n.34/2000, recante i requisiti di ordine generale che l'impresa deve possedere per potersi qualificare ed ottenere l'attestazione dalla SOA, che costituisce condizione necessaria e sufficiente per l'esecuzione di lavori di importo superiore a 150.000 euro. In particolare, con riferimento al comma 1, lettera m), si era ritenuto che il requisito relativo all'assenza di false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare e per il conseguimento dell'attestazione, senza limite temporale, dovesse intendersi nel senso di consentire ad un'impresa di qualificarsi trascorso un anno dall'annotazione sul casellario informatico dell'Autorità della notizia della falsa dichiarazione, per analogia con la sanzione interdittiva di cui all'articolo 75 del DPR n.554/1999 (ora articolo 38, comma 1, lettera h, del Codice). Con la determinazione n.3/2010, è stato evidenziato che l'interpretazione adottata dall'Autorità in ordine alla durata del periodo di interdizione risulta confermata anche dal regolamento di attuazione del Codice (D.P.R. n.207/2010, articolo 78) e che l'impresa deve richiedere una nuova attestazione qualora ritenga che la falsità documentale non sia ad essa imputabile ed intenda tornare ad operare nel mercato prima della decorrenza del termine della sanzione (un anno). L'intento di coordinare il quadro normativo vigente in materia ha consentito anche di mettere in luce la *ratio* della disposizione di cui alla lettera m-bis) dell'articolo 38 del Codice, volta, da un lato, a segnalare alle stazioni appaltanti che la decadenza di attestazione SOA per falsa dichiarazione rende necessario il rilascio di una nuova (successiva) attestazione e, dall'altro, che tale decadenza comporta l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici non solo di lavori ma anche di servizi e forniture e dagli appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro. L'impresa, dopo che sia iscritta nel casellario informatico la notizia della decadenza dell'attestazione, può presentare istanza per ottenere una nuova attestazione all'Autorità, soggetto legittimato a valutare la non imputabilità all'impresa della falsità delle dichiarazioni e/o documenti in quanto

**Nuova attestazione di qualificazione SOA su istanza dell'impresa**