

arbitri, nell'anno 2010, su un totale di n. 168 lodi esaminati le delibere a maggioranza risultano essere pari a n. 35, mentre quelle adottate all'unanimità sono pari a n. 133. Non si è verificata nessuna ipotesi di ricusazione del terzo arbitro.

- **Valore delle controversie:** il valore delle controversie, quale è dato desumere dalle domande di arbitrato e dalle riconvenzionali è oscillato, per quanto riguarda gli **arbitrati amministrati** da un minimo di € 60.461,00 ad un massimo di € 28.694.745,16 per un valore medio delle controversie pari a € 4.011.378,94; negli **arbitrati "liberi"**, il valore della controversia desunto dalla dichiarazione resa in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota, è oscillato da un minimo di € 35.305,20 ad un massimo di € 569.654.459,12, per un valore medio delle controversie pari a 19.914.046,24.

Tabella 7 – valore delle controversie

Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. n.398/2000	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
I scaglione (fino a € 103.291,38 )	1	2
II scaglione (da € 103.291,38 a € 258.228,45)	1	9
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,90)	4	13
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	24	34
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	8	17
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	11	32
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	1	5
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91 )	0	6

- **Soccombenza:** Rara è stata la soccombenza totale di una delle due parti. In particolare, per quanto riguarda gli **arbitrati amministrati**, in 46 casi il collegio ha accolto in modo parziale le domande avanzate dall'impresa; in due casi ha accolto totalmente i quesiti dell'impresa, in un caso hanno preso atto dell'accordo transattivo sottoscritto dalle parti e in un caso ha dichiarato l'improcedibilità della domanda di arbitrato e della riconvenzionale. L'Amministrazione risulta essere stata condannata nel merito relativamente ai lodi amministrati, per un importo di euro

51.338.013,26 per una media di 25,60% rispetto al valore della controversia. Anche per quanto riguarda **gli arbitrati liberi**, le stazioni appaltanti, nella quasi totalità, sono risultate in tutto o in parte soccombenti. In particolare, in 3 arbitrati il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa, in 109 arbitrati l'accoglimento delle domande è stato parziale in 4 arbitrati ha respinto totalmente i quesiti presentati dall'impresa, in 2 casi il collegio ha dichiarato la propria incompetenza a decidere sulla controversia. La condanna nel merito delle stazioni appaltanti risulta essere stata di euro 410.108.133,95 e, quindi, per una media del 17,45% rispetto al valore della controversia.

Per gli arbitrati amministrati, la spesa totale posta a carico delle stazioni appaltanti per compensi ai collegi arbitrali è stata pari a € 2.933.048,47, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. In media la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti, per il pagamento dei soli compensi agli arbitri (senza considerare le spese per il segretario, per l'eventuale C.T.U. e le spese legali), è risultata pari al 67,97%. In n. 6 casi la S.A. è stata condannata al 100%.

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi dai dati parziali trasmessi risulta una spesa per compensi arbitrali pari a € 8.247.210,95, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio. La condanna per il pagamento delle spese di funzionamento del collegio e delle spese legali è stata generalmente, per 1/3 a carico dell'impresa e per 2/3 a carico della stazione appaltante. In 11 casi l'Amministrazione è stata condannata al pagamento delle spese di funzionamento del Collegio per una percentuale pari al 100%. In due casi non è risultata soccombente. In media la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i compensi agli arbitri (relative ai compensi per gli arbitri, escluse le altre spese), è risultata pari al 62,60%.

In conclusione la condanna generale delle stazioni appaltanti comprensiva sia della condanna nel merito che delle spese di funzionamento del collegio, delle spese generali, del deposito dell'1 per mille del valore della controversia, delle spese per C.T.U., del segretario,

risulta essere complessivamente pari a euro 475.869.668,44, di cui euro 421.284.635,86 per i lodi liberi e euro 54.585.032,58 per i lodi amministrati.

### 6.3 Il costo degli arbitrati

I dati relativi alle liquidazioni effettuate dai collegi arbitrali c.d. "liberi", sono desunti dalle ordinanze di liquidazione che la Camera arbitrale ha chiesto alle parti nell'esercizio della sua attività di rilevazione dei dati emergenti dal contenzioso arbitrale.

I dati pervenuti non sono tuttavia completi, tenuto conto che solo il 90% delle richieste fatte dalla Camera arbitrale, i cui lodi sono stati depositati presso di essa, sono state evase e che non sempre i dati forniti sono intellegibili, avendo i collegi in taluni casi, trasmesso le ordinanze di liquidazione senza indicazione della loro natura parziale o definitiva.

La determinazione dei compensi spettanti ai componenti dei collegi arbitrali in materia di contratti pubblici ha richiesto l'acquisizione di parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, attese le difficoltà interpretative legate alle nuove norme sul dimezzamento dei compensi arbitrali (legge 14/2009) con riferimento agli arbitri che hanno ricevuto incarico sotto il vigore della normativa precedente e che hanno terminato il loro incarico sotto il vigore della nuova legge. È stato così chiarito che la disposizione relativa al dimezzamento (art. 29 comma 1 quinquiesdecies legge n. 14/2009) regola le sole ipotesi di giudizi in cui la costituzione del collegio arbitrale è intervenuta successivamente all'entrata in vigore della norma. A seguito di queste indicazioni il Consiglio della Camera arbitrale ha provveduto, da luglio 2010 a rideterminare il compenso di tutti quei collegi rientranti nella fattispecie.

Non diversamente da quanto accaduto nell'anno precedente, l'applicazione della tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000 è stata tutt'altro che uniforme nelle procedure arbitrali libere ed amministrative, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni effettuate da un organo terzo, quale è la Camera arbitrale, rispetto alle autoliquidazioni fatte dai collegi arbitrali.

**I compensi agli  
arbitri**

Al riguardo possono ricordarsi, a titolo esemplificativo e con riferimento alle classi di importo più frequenti, le procedure “libere” R.L. 22/10 (valore dichiarato € 349.663.728,62), R.L. 128/10 (valore dichiarato € 1.727.501,74) e R.L. 03/10 (valore dichiarato € 12.964.037,82) nelle quali i compensi autoliquidati dai collegi sono stati, nell'ordine, di € 1.843.200,00 € 225.000,00 ed € 300.000,00, a fronte di massimi tabellari<sup>1</sup>, rispettivamente, di € 556.246,69, € 31.878,07 ed € 142.288,73.

Tabella 8 – Liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dalla Camera arbitrale nell'anno 2010.

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE		
RGA	VALORE CONTROVERSI A DICHIARATO DAL COLLEGIO	RICHIESTO (Onerario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione,	INCREMENTO ULTRATABELLARE RICHIESTO	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione tariffa tabella DM 398/2000	Applicazione art 29 comma 1 - quinquedecies , lett.B Legge 27/02/2009 n. 14
9/08	€ 2.630.000,00	€ 155.000,00	99,47%	€ 77.707,11	si	
47/08	€ 8.875.496,58	€ 243.692,04	100,00%	€ 90.000,00	si	
45/08	€ 1.453.239,46	€ 40.000,00		€ 40.000,00	si	
53/08	€ 2.236.029,19	€ 120.487,10	100,00%	€ 60.243,55	si	
61/08	€ 547.232,66	€ 51.799,55	0,00%	€ 40.000,00	si	
24/09	€ 788.000,00	€ 60.000,00	120,75%	€ 20.000,00		si
22/09	€ 667.742,65	€ 18.076,00		€ 18.076,00		si
30/09	€ 1.200.000,00	€ 29.240,57	0,00%	€ 27.000,00		si
28/08	€ 4.000.000,00	€ 120.000,00	41,92%	€ 84.557,11	si	
34/08	€ 905.414,73	€ 43.000,00		€ 43.000,00	si	
26/09	€ 900.000,00	€ 27.740,69	0,00%	€ 22.000,00		si
12/09	€ 554.239,07	€ 26.011,76	0,00%	€ 18.000,00		si
57/08	€ 1.440.000,00	€ 98.000,00	74,18%	€ 56.263,41	si	
20/08	€ 10.000.000,00	€ 255.000,00	100,05%	€ 100.000,00	si	
3/09	€ 789.252,84	Non quantificata		€ 45.000,00	si	
4/09	€ 600.000,00	€ 75.000,00	44,06%	€ 40.000,00	si	
36/09	€ 1.000.000,00	€ 90.000,00	218,69%	€ 24.000,00		si
60/08	€ 8.000.000,00	€ 230.000,00	95,80%	€ 102.000,00	si	

<sup>1</sup> I massimi tabellari sono calcolati senza applicazione dell'ulteriore maggiorazione che la tabella prevede fino al 100% ad eccezione del R.L. 128/10 a cui doveva essere applicato l'art. 29 L. 14/09

*Continua da Tabella 8 – Liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dalla Camera arbitrale nell'anno 2010*

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE		
RG	VALORE CONTROVERSI A DICHIARATO DAL COLLEGIO	RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione,	INCREMENTO ULTRATABELLARE RICHIESTO	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione tariffa tabella DM 398/2000	Applicazione art 29 comma 1 - quinquiesdecies, lett.B Legge 27/02/2009 n. 14
6/09	€ 320.000,00	€ 36.000,00	95,81%	€ 16.000,00	si	
15/09	€ 3.844.821,67	€ 83.000,00		€ 83.000,00	si	
44/08	€ 1.494.086,80	€ 51.645,69		€ 51.645,69	si	
9/09	€ 157.000,00	€ 11.673,00	10,15%	€ 9.000,00		si
14/09	€ 150.000,00	€ 120.000,00	290,36%	€ 30.740,57		si
37/08	€ 4.000.000,00	€ 200.000,00	136,53%	€ 84.557,11	si	
17/09	€ 4.000.000,00	€ 104.000,00	126,96%	€ 45.822,85		si
58/08	€ 2.250.000,00	€ 125.000,00	107,25%	€ 60.313,41	si	
32/09	€ 399.004,81	€ 55.283,80	194,38%	€ 16.000,00		si
36/08	€ 6.496.478,19	€ 200.000,00	81,90%	€ 200.000,00	si	
3/10	€ 8.123.870,59	€ 118.082,56	77,72%	€ 40.000,00		si
53/09	€ 6.019.916,85	€ 75.000,00	34,11%	€ 50.000,00		si
21/09	€ 1.750.000,00	€ 31.900,00		€ 31.900,00		si
1/09	€ 5.817.513,87	€ 128.860,23	20,93%	€ 106.556,10	si	
26/08	€ 28.694.745,16	€ 315.822,88	86,55%	€ 203.155,88	si	
19/08	€ 877.151,73	€ 52.068,77		€ 52.068,77	si	
34/09	€ 7.000.000,00	€ 200.000,00	228,82%	Il collegio è stato invitato a riformulare la proposta di liquidazione		si
33/07	€ 11.370.881,25	€ 260.000,00	93,56%	€ 260.000,00	si	
43/09	€ 747.079,35	€ 25.822,85		€ 25.822,85		si
2/09	€ 3.426.049,41	€ 40.000,00		€ 40.000,00		si
62/08	€ 4.000.000,00	€ 120.000,00	41,92%	€ 120.000,00	si	
50/08	€ 2.446.472,97	€ 103.000,00	68,04%	€ 61.295,77	si	
59/08	€ 20.000.000,00	€ 350.000,00	97,22%	€ 204.468,44	si	
39/09	€ 350.000,00	€ 18.410,00		€ 18.410,00		si
51/09	€ 3.504.451,40	€ 30.000,00		€ 30.000,00		si
8/10	€ 520.000,00	€ 25.800,00		€ 25.800,00		si
38/09	€ 807.894,98	€ 27.280,00		€ 27.280,00		si
41/09	€ 60.461,00	€ 6.450,00		€ 6.450,00		si
37/09	€ 730.953,32	€ 25.822,85		€ 25.822,85		si
55/08	€ 1.012.553,42	€ 84.091,00	55,36%	€ 84.091,00	si	
28/09	€ 260.912,82	€ 18.075,99		€ 15.000,00		si
16/09	€ 22.000.000,00	Al 1/4/11 non è stata presentata ancora la proposta di liquidazione				si

**I compensi ai C.T.U.**

I criteri relativi alla liquidazione delle spese di consulenza tecnica sono disciplinati con carattere di compiutezza, nel D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (testo unico delle norme in materia di spese di giustizia).

Nel 2010 le perizie chieste dai Collegi arbitrali e liquidate ai CTU dalla Camera arbitrale (n. 26) sono risultate in numero superiore rispetto a quelle del 2009 (n. 13).

I compensi chiesti dai CTU hanno oscillato da un “minimo” di € 6.627,79, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 6.627,79 ad un “massimo” di € 78.515,46, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 25.457,11 (applicando una riduzione rispetto al compenso richiesto del 32,42%).

Nella tabella che segue, sono riportati i dati più significativi concernenti le 26 liquidazioni effettuate nel 2010. In 18 casi sono stati concessi incrementi ultratabellari; in relazione alla prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà gli onorari possono essere aumentati sino al doppio (cfr. art.52 del D.P.R. n. 115 del 2002).

Dai risultati riportati si evince come contrariamente agli incrementi ultratabellari chiesti, la Camera stessa abbia di contro applicato degli incrementi notevolmente inferiori.

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi non è possibile fornire indicazioni di carattere esaustivo perché il dato relativo al compenso, liquidato ai C.T.U., non sempre è contenuto nei lodi (o nelle ordinanze di liquidazione dei collegi, laddove pervenute).

Ove ciò è stato possibile gli importi liquidati ai periti sono risultati in genere superiori a quelli che avrebbe determinato la Camera arbitrale.

In particolare sulla base dei dati disponibili relativi, solo in n. 32 ordinanze di liquidazione dei compensi ai CTU depositate rispetto a n. 111 consulenze tecniche affidate, si evidenziano n. 6 casi con valori maggiormente rilevanti.

Tabella 9 – Liquidazioni dei compensi ai C.T.U. deliberate dalla Camera arbitrale nell'anno 2010.

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL CTU				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE				
N. CTU	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL CTU e/o COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario + vacanze + art.12 + collaboratore)	INCREMENTO ULTRATABELLARE RICHIESTO	Collaboratore	Vacazioni	Art 12	Incremento ultratabellare	Compenso liquidato
1	€ 90.836,62	€ 8.200,90	40,00%	no	no	no	10,00%	€ 5.783,20
2	€ 228.223,00	€ 37.535,00	100,00%	si	no	si	10,00%	€ 17.994,77
3	€ 2.446.426,05	€ 35.596,25	100,00%	si	si	si	20,00%	€ 20.223,17
4	€ 254.676,04	€ 19.587,13	100,00%	no	no	si	10,00%	€ 10.494,48
5	€ 109.982,85	€ 15.371,50	60,00%	no	no	si	no	€ 6.821,65
6	€ 4.000.000,00	€ 26.873,36	100,00%	no	si	si	20,00%	€ 16.124,02
7	€ 9.276.685,41	€ 25.818,66	100,00%	no	si	no	40,00%	€ 16.539,96
8	€ 554.239,07	€ 29.449,73	60,00%	si	si	si	20,00%	€ 23.202,69
9	€ 547.232,66	€ 20.259,89	60,00%	si	si	si	20,00%	€ 15.194,92
10	€ 7.679.389,00	€ 26.433,26	100,00%	no	si	si	25,00%	€ 16.520,79
11	€ 885.375,81	€ 21.759,49	60,00%	no	si	si	no	€ 13.599,68
12	€ 600.000,00	€ 42.032,04	100,00%	no	si	si	15,00%	€ 14.936,69
13	€ 1.440.000,00	€ 60.637,63	50,00%	no	si	si	15,00%	€ 16.865,57
14	€ 603.075,85	€ 22.761,06	100,00%	no	si	no	10,00%	€ 11.381,99
15	€ 78.781,40	€ 7.374,81						non viene liquidato perche non iscritto in elenco dei periti
16	€ 3.844.821,67	€ 64.763,78	50,00%	no	si	no	50,00%	€ 20.117,49
17	€ 2.919.543,13	€ 78.515,46	100,00%	si	si	si	50,00%	€ 25.457,11
18	€ 183.640,40	€ 6.627,79	no	no	no	no	no	€ 6.627,79
19	€ 1.103.075,85	€ 22.761,06	100,00%	no	si	no	25,00%	€ 12.934,08
20	€ 435.363,24	€ 20.572,94	50,00%	no	no	si	50,00%	€ 15.660,91
21	€ 484.998,17	€ 41.237,88	100,00%	no	no	si	50,00%	€ 16.011,21
22	€ 1.402.040,26	€ 24.574,24	70,00%	no	si	si	no	€ 13.534,48
23	€ 5.476.865,91	€ 28.631,22	100,00%	si	si	si	no	€ 18.803,95
24	€ 28.694.745,16	€ 9.852,62	no	no	no	no	no	€ 9.851,73
25	€ 1.750.000,00	€ 14.780,66	no	no	no	no	no	€ 9.851,53
26	€ 3.427.619,09	€ 21.866,52	50,00%	no	si	si	50,00%	€ 21.866,52

Un elemento fisso del costo di funzionamento dei collegi, è rappresentato dalle spese per il segretario del collegio.

**Le altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali.**

Con delibera del 20 novembre 2006 (comunicato n. 23), la Camera arbitrale ha adottato una risoluzione di massima con la quale sono stati rideterminati i criteri del compenso spettante ai segretari alla luce dell'esperienza acquisita nel corso degli anni, nonché dei criteri in uso presso i collegi arbitrali "liberi".

Pur restando fermi i criteri di moderazione e di contenimento degli oneri che connotano l'arbitrato "amministrato"<sup>2</sup>, è sembrato incongruo corrispondere, per arbitrati appartenenti a classi di valore differente un compenso identico indipendentemente dal diverso impegno richiesto per l'opera di segretario.

Al fine di stabilire quindi un più equilibrato rapporto fra l'attività svolta dal segretario e quanto da lui percepito, il Consiglio ha deliberato che spetta ai segretari dei collegi arbitrali, a compenso dell'assistenza prestata fino al deposito del lodo e successive incombenze, un importo forfettario complessivo compreso tra € 2.500,00 e € 5.000,00 per gli arbitrati aventi sede in Roma, e tra € 2.800,00 ed € 5.600,00 per gli arbitrati aventi sede fuori dalla Capitale. Nel caso di conciliazione della controversia arbitrale il compenso è ridotto della metà rispetto a quello che spetterebbe al segretario in caso di deposito del lodo.

Nell'ambito dei predetti limiti la Camera arbitrale determina le spettanze tenuto conto della complessità e del valore della controversia arbitrale, dell'attività svolta dal segretario, nonché della cura prestata nella tenuta degli atti e del fascicolo. Nell'anno 2010 i compensi sono stati compresi tra 2.500,00 e 5.000,00 €.

Negli arbitrati liberi il compenso per il segretario, ove nominato (quasi sempre), varia notevolmente da collegio a collegio con una incidenza di non poco conto sui costi dell'arbitrato.

In mancanza di indici predeterminati i compensi vengono fissati liberamente dai collegi, con punte che hanno toccato per gli arbitrati di

<sup>2</sup> Per quanto riguarda i segretari, rileva anche la veste di pubblico funzionario richiesta nel soggetto designabile per tale compito.

maggiore importo e per quanto a conoscenza della Camera arbitrale i 75.000,00 euro<sup>3</sup>.

In Ultimo tra i costi dell'arbitrato è da considerare la quota pagata per il deposito del lodo, pari all'1 per mille del valore della controversia.

Per gli arbitrati amministrati le somme versate a tale titolo nel 2010 sono state complessivamente € 184.409,28. Negli arbitrati liberi la somma versata per il deposito è ammontata ad € 2.346.421,59.

---

<sup>3</sup> E' da tener presente, al riguardo, che negli arbitrati liberi i segretari sono ordinariamente liberi professionisti e quindi il compenso da loro percepito deve essere maggiorato di IVA e contributi previdenziali.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO VII

### LE INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE

#### 7.1. Appalti nel settore dei rifiuti

L'indagine è stata volta ad acquisire informazioni sullo stato di attuazione del sistema di gestione integrata dei rifiuti in relazione alle previsioni del Codice Ambientale. La prima fase di indagine è stata volta all'individuazione dei comuni capoluogo di provincia che hanno affidato *in house* il servizio, al fine di valutare la legittimità di tali affidamenti.

La seconda fase di indagine ha condotto ad identificare, fra i 28 casi esaminati, tre tipologie di affidamenti: conformi alle disposizioni in materia di *in house* (7 casi); subordinati all'adeguamento delle clausole statutarie (12 casi); non conformi alle disposizioni di legge (3 casi); a società miste con socio privato (5 casi); a società originariamente *in house* che hanno successivamente modificato la propria natura societaria a società a prevalente capitale pubblico (1 caso).

L'indagine condotta ha consentito di individuare, per le 12 gestioni *in house* non conformi e per il caso di intervenuta trasformazione del capitale societario, le seguenti fattispecie:

- a) n.1 caso in cui il soggetto interessato non ha individuato impegni adeguati o non ha assunto i conseguenti provvedimenti volti a conformare la gestione del servizio alla normativa vigente in materia (Comune di Varese);
- b) n. 1 caso in cui il soggetto interessato ha perfezionato le modifiche statutarie prima della richiesta dell'AVCP (Consorzio Priula - Consorzio Treviso Tre);
- c) n. 5 casi in cui i soggetti interessati, pur avendo avviato il processo di modifica dello statuto societario in data antecedente il 31/5/2010, lo hanno perfezionato successivamente (Comuni di Campobasso, Benevento, La Spezia, Vicenza ed Alessandria);

**Analisi  
ricognitiva sul  
servizio di  
gestione integrata  
dei rifiuti urbani.**

- d) n. 2 casi in cui i soggetti interessati, pur avendo avviato il processo di modifica dello statuto societario, non risulta ancora perfezionato (Comuni di Pescara e Napoli);
- e) n. 1 caso nel quale l'Ente ritenendo compatibili le caratteristiche della società di gestione con le previsioni del diritto comunitario in materia, ha manifestato invece l'intenzione di trasformare le società interamente pubbliche in società miste pubblico-privata entro il 31/12/2011 (Comune di Torino);
- f) n. 1 caso nel quale l'Ente non ha assunto impegni per conformarsi alla gestione in house del servizio, manifestando invece l'intenzione di trasformare le società interamente pubbliche in società miste pubblico-privato attraverso procedura competitiva ad evidenza pubblica da bandire entro il 31/12/2010 (Comune di Viterbo);
- g) n. 2 casi nei quali le società di gestione non hanno assunto impegni per conformarsi alla gestione in house del servizio, comunicando invece l'intenzione da parte dell'ATO competente di procedere a gara di evidenza pubblica entro il 31/12/2010 (Comuni di Terni e Grosseto).

Per le cinque società a capitale misto l'indagine ha identificato due tipologie di affidamenti: n. 3 affidamenti a società a capitale misto pubblico privato (Comuni di Sondrio, Imperia e Lucca); n. 2 affidamenti a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa (Comuni di Padova e Ferrara).

Nei tre casi di affidamenti a favore di società a capitale misto pubblico-privato sono stati rilevati 2 casi nei quali il socio privato non è stato selezionato attraverso procedure di evidenza pubblica e pertanto ricadenti nella fattispecie di cui alla lett. e) del comma 8 dell'art.15 della Legge n. 166/2009 con conseguente scadenza del contratto di servizio al 31/12/2010 (Comuni di Sondrio ed Imperia). In un caso il socio privato è stato selezionato con procedure di evidenza pubblica aventi per oggetto anche l'attribuzione di compiti operativi connessi alla gestione del servizio e con quota di partecipazione al capitale azionario superiore al 40%, ricadente pertanto nella fattispecie di cui alla lett. c) del comma 8 dell'art.15 della legge n. 166/2009 con conseguente cessazione del contratto di servizio alla scadenza dello stesso (Comune di Lucca).

Per entrambi i casi di affidamento a società a partecipazione pubblica quotate in borsa ricorrono condizioni nelle quali il socio è stato selezionato attraverso procedura di gara ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati avviate prima del 1/10/2003 e pertanto ricadenti nella fattispecie di cui alla lett. d) del comma 8 dell'art.15 della Legge n. 166/2009 (Comuni di Ferrara e Padova).

In tali casi la cessazione dell'affidamento avverrà alla data di scadenza del contratto di servizio a condizione di una riduzione della partecipazione pubblica, attraverso procedure ad evidenza pubblica, ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40% entro il 30/06/2013 e non superiore al 30% entro il 31/12/2015. In caso contrario gli affidamenti cesseranno improrogabilmente e senza necessità di deliberazione dell'Ente affidante rispettivamente alle due date precedentemente indicate.

Su ciascun affidamento l'Autorità ha comunicato le relative conclusioni e prescrizioni anche in relazione alle previsioni del recente DPR n. 168/2010 (Regolamento sui servizi pubblici locali di rilevanza economica).

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

Nel corso del 2010 è proseguita l'indagine riguardante la predisposizione e l'espletamento di gare per la fornitura di farmaci destinati ad aziende sanitarie ed ospedali. Le attività sono state indirizzate al superamento delle problematiche emerse anche tramite il confronto con i soggetti esterni interessati, mediante audizioni delle maggiori associazioni di categoria del mondo della fornitura (Farmindustria e Assogenerici - associazione dei produttori di farmaci equivalenti) soggetti istituzionali con compiti di vigilanza nel settore farmaceutico (l'Agenzia Italiana del Farmaco) ed il Ministero della Salute, al fine di acquisire delle valutazioni sulle maggiori problematiche - ed alcune possibili proposte di soluzione - emerse nel corso dell'indagine. In sintesi le problematiche emerse hanno

riguardato i seguenti aspetti: ribassi di rilevante entità, indeterminatezza della durata contrattuale e delle quantità messe a gara, modalità di definizione delle basi d'asta e di suddivisione in lotti, modalità di rinegoziazione alla scadenza del brevetto, termini di pagamento.

**Le offerte  
anomale**

Più in particolare Farindustria ha posto l'enfasi sul fenomeno delle offerte "anomale" con ribassi elevati, in quanto fenomeno tipico del sistema italiano, mentre per Assogenerici tale problema avrebbe come conseguenza quella di limitare l'ingresso dei farmaci generici nel canale ospedaliero. Secondo le valutazioni dell'Associazione questa limitazione sarebbe principalmente dovuta al fatto che i produttori di farmaci generici non sarebbero in grado, a differenza dei produttori originator, di sostenere elevati ribassi e quindi di penetrare il mercato ospedaliero dei farmaci.

Focalizzando l'attenzione su alcune ASL della Regione Abruzzo, e sull'acquisto di alcune tipologie di medicinali il cui brevetto è scaduto nel 2008, si rilevano due aspetti. Il primo si riferisce alla difformità di comportamento tra le ASL al momento della scadenza brevettuale, mentre alcune rinegoziano il prezzo con la sola ditta *originator*, altre più correttamente aprono il confronto competitivo a tutte le ditte in grado di offrire il principio attivo richiesto. Il secondo aspetto riguarda l'effetto di trascinamento che però non sembra strettamente connesso con la tipologia o l'esito della procedura di gara ospedaliera ed appare più legato a fenomeni che si manifestano successivamente alla gara, quali ad esempio la disponibilità del paziente a pagare un prezzo più alto in farmacia pur di avere il prodotto di marca/*originator*.

L'AIFA ha inoltre riferito sulle procedure di immissione in commercio dei farmaci, ovvero quella centralizzata valida per tutti i paesi europei e quella decentralizzata che permette il riconoscimento bilaterale dei medicinali tra i paesi; mentre la farmacovigilanza è volta a verificare come il farmaco venga effettivamente utilizzato a rilevare c.d. eventi "avversi" che dovessero eventualmente verificarsi nel corso della somministrazione dei medicinali ai pazienti.

Per quanto riguarda invece la definizione del prezzo e della rimborsabilità dei medicinali l'AIFA ha chiarito che tra le procedure ed i

criteri maggiormente utilizzati figurano il rapporto costo/beneficio e il valore aggiunto rispetto ai prodotti già esistenti sul mercato. In una prima fase viene individuato un prezzo a partire dal confronto con i prezzi degli altri paesi e i prezzi di altri farmaci comparabili presenti sul mercato nazionale. La seconda fase prevede la negoziazione diretta del prezzo con la ditta produttrice e la definizione del prezzo *ex-factory* per i farmaci inclusi nella fascia "A" di rimborsabilità e del prezzo massimo di cessione al SSN per quei farmaci inclusi nella fascia "H" (dispensati, cioè, dagli ospedali).

Il Ministero della Salute ha posto l'attenzione sul progetto di tracciabilità del farmaco, che ha l'obiettivo di controllare e contrastare fenomeni di contraffazione dei farmaci e frodi con danno all'erario.

Con riferimento alla problematica relativa alla definizione del prezzo del farmaco sono stati effettuati approfondimenti per verificare le modalità di regolazione del prezzo negli altri paesi europei. Quasi tutti i principali paesi europei sono dotati di Agenzie con compiti di regolazione e contrattazione del prezzo dei farmaci. L'analisi di alcuni rapporti sul mercato farmaceutico ha permesso di evidenziare 4 forme principali di regolamentazione del prezzo dei medicinali: 1) controllo diretto del prezzo (prezzo negoziato/amministrato); 2) confronto internazionale dei prezzi; 3) *reference pricing* o prezzo di riferimento; 4) controllo sulla redditività dell'impresa farmaceutica.

Il prezzo negoziato è il meccanismo più diffuso in Europa; di fatto, ad eccezione della sola Germania dove il mercato è libero, il prezzo di vendita dei farmaci è solitamente frutto di una contrattazione diretta tra l'autorità regolatoria e l'impresa farmaceutica. Il prezzo finale viene stabilito sulla base di una serie di fattori quali: il rapporto costo/efficacia, l'innovazione del prodotto, le proprietà terapeutiche, le presenza di prodotti simili presenti sul mercato. I meccanismi di controllo diretto hanno lo scopo principale di mantenere sotto controllo il prezzo dei farmaci, soprattutto quelli brevettati, ed il vantaggio di avere un effetto positivo sul benessere dei consumatori, evitando che i pazienti paghino prezzi più elevati che si avrebbero in un mercato libero. Tuttavia per la

**Le modalità di  
regolazione dei  
prezzi dei  
farmaci**

stessa ragione questa forma di regolamentazione ha l'inconveniente di non permettere il pieno controllo la spesa farmaceutica. Come evidenziato nei rapporti sopra citati, nei principali paesi UE la spesa per farmaci è in tendenziale aumento poiché il contenimento dei prezzi favorisce la crescita dei consumi. Per tali ragioni, molto spesso il controllo diretto del prezzo viene utilizzato in combinazione con altre due forme di regolamentazione: il prezzo di riferimento e il confronto internazionale dei prezzi.

Il prezzo di riferimento consiste nel fissare il prezzo massimo di rimborso dello Stato (SSN in Italia) all'interno di un gruppo di prodotti aventi proprietà terapeutiche simili (es. farmaci antivirali). In Italia tale prezzo coincide con quello del farmaco generico più economico; se il paziente sceglie tale prodotto non sostiene alcuna spesa, mentre paga la differenza tra il prezzo del farmaco più costoso eventualmente scelto e il prezzo di riferimento.

Tale prezzo di riferimento è quasi sempre utilizzato in combinazione con meccanismi di controllo diretto, poiché a differenza di quest'ultimo scoraggia l'acquisto di farmaci più costosi (parzialmente a carico del paziente), favorendo quindi il contenimento dei consumi e della spesa. Lo stesso presenta anche vantaggi in termini di promozione della concorrenza perché spinge le imprese a contenere i prezzi dei prodotti, allineandoli quanto più possibile a quello del farmaco più economico.

Il confronto internazionale consiste nel fissare il prezzo tenendo conto del prezzo dello stesso farmaco o di farmaci simili in commercio negli altri paesi. Tale possibilità è indicata nella Delibera CIPE 3/2001 e tenuta in considerazione dall'AIFA per i farmaci immessi nel mercato italiano.

Infine, il controllo sui profitti consiste nel limitare i margini di profitto delle imprese, specialmente sui farmaci brevettati, bilanciando da un lato l'esigenza di contenere i prezzi, e quindi la redditività dell'impresa, e dall'altro la necessità di garantire comunque sufficienti margini di profitto come remunerazione e incentivo all'innovazione. Tale meccanismo, che non sembra essere molto diffuso, è adottato, ad esempio, nel Regno Unito con modalità che prevedono la contrattazione con l'autorità