

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLIII**

n. **4**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

(Anno 2010)

(Articolo 6, comma 7, lettera h), del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

*Presentata dal Presidente dell'Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*

Trasmessa alla Presidenza il 23 giugno 2011

PAGINA BIANCA

=====

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

=====

Presidente
Giuseppe Brienza

Componenti del Consiglio

Giuseppe Borgia
Alessandro Botto
Piero Calandra
Andrea Camanzi
Alfredo Meocci
Sergio Santoro

www.avcp.it

PAGINA BIANCA

È mio desiderio, anche a nome dei componenti del Consiglio, rinnovare un deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto concederci in occasione della presentazione della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2010.

Rivolgo al contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente del Senato, che ci ha dato ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza. Un ringraziamento anche per le parole con le quali Ella ha voluto sottolineare il ruolo e l'attività dell'Autorità.

Un analogo ringraziamento ed un rispettoso saluto rivolgo a Voi tutti presenti, Signori Rappresentanti del Parlamento, del Governo, delle Magistrature, delle Autorità civili e militari, delle Istituzioni ed agli Esponenti di Enti ed Associazioni che, nei diversi settori, operano in un dialogo continuo e costruttivo con l'Autorità.

1. La libera concorrenza nel mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture nel 2010

Il Decreto Legge approvato il 5 maggio 2011 ha trovato questa Autorità pronta ad accogliere le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici, peraltro coerenti con quanto l'Autorità si auspicava.

Nell'anno 2010 si è registrata una consistente crescita della domanda complessiva. La domanda di contratti pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, ammonta a 87 miliardi di euro e presenta un incremento del 9,6% rispetto all'anno precedente. Questa crescita, tuttavia, non risulta effettiva poiché va tenuto conto della particolare circostanza che ha caratterizzato il settore degli appalti nel 2010. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore della legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari si è riscontrato un notevole aumento del numero di stazioni appaltanti registratesi all'Osservatorio dei contratti pubblici per la richiesta di Codici Identificativi di Gara (CIG). Sono infatti circa 1.500, pari al 12% del totale, le stazioni appaltanti che, per la prima volta, hanno richiesto un CIG nel 2010.

La domanda complessiva risulta attivata per tre quarti nell'ambito dei settori ordinari e per la restante parte nei settori speciali, mentre rispetto alla tipologia contrattuale il 35% dell'ammontare complessivo ha riguardato affidamenti di lavori, il 37% affidamenti di servizi ed il 27% acquisizione di beni. Rispetto al 2009, si registra un aumento percentuale del settore dei servizi, a fronte di una diminuzione del settore dei lavori. Tale andamento è in linea anche con il trend europeo che, includendo anche i dati dei Paesi dello Spazio UE, si attesta al 40% per i lavori, al 35% per i servizi ed al 25% per le forniture.

102 miliardi il valore complessivo del mercato (in base ai dati comunicati all'Autorità): 8% del PIL

L'elaborazione dei dati anche di importo inferiore alla soglia di 150.000 euro mostra che il mercato degli appalti pubblici vale complessivamente circa 102 miliardi di euro annui, pari all'8% del PIL, ed occupa quasi 1,5 milioni di persone.

L'attività svolta dall'Autorità ha evidenziato come il mercato dei contratti pubblici, pur essendo un settore economico al quale l'interesse del legislatore è spesso rivolto attraverso il susseguirsi di diversi interventi normativi, presenta tuttavia ancora numerose criticità, consistenti principalmente in uno scarso livello concorrenziale, un'eccessiva litigiosità dei soggetti coinvolti, una sproporzionata durata dell'esecuzione dei contratti, nonché un frequente ed immotivato ricorso a varianti che provocano un sensibile aumento dei costi contrattuali.

2. Evidenza dall'esercizio dell'attività di vigilanza

Tra i fenomeni messi in luce dalle iniziative di vigilanza e di indagini sul funzionamento del mercato, tre meritano particolare attenzione e riguardano: l'utilizzo improprio di procedure; la permeabilità del mercato italiano a prodotti ed imprese esteri; la scadente *performance* delle stazioni appaltanti ed imprese.

2.1 L'utilizzo improprio delle procedure

Il ricorso eccessivo alla procedura negoziata

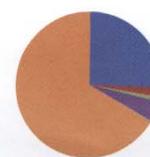
La procedura negoziata, consentita dalle norme soltanto in determinate circostanze, è una procedura da utilizzare con molta cautela e solo nei casi espressamente previsti dalla legge, poiché l'eccessivo utilizzo di tale strumento di scelta del contraente può comportare una distorsione del mercato. Il tendenziale aumento al ricorso alle procedure negoziate registrate nel 2009 nei lavori è stato confermato anche nel 2010. I dati dell'Osservatorio sui contratti di importo superiore a 150.000 euro indicano che circa il 30% del numero di tali contratti viene affidato senza gara ed il 28% del loro valore complessivo è affidato con procedura negoziata. Quest'ultima percentuale, che con riferimento all'importo complessivo di 102 miliardi corrisponde a 28,56 miliardi di euro, nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2010 è aumentata del 6,5%. Nei settori ordinari la percentuale delle procedure negoziate sull'importo totale degli affidamenti è pari al 19% mentre nei settori speciali arriva al 55%.

Più dettagliatamente, i dati rilevano che la realizzazione dei contratti affidati con procedura negoziata è concentrata solo su 5.400 imprese su un totale di circa 50.000 imprese che hanno partecipato nel 2010 alle gare di lavori (27.000), servizi (15.000) e forniture (8.000). Di queste 5.400 imprese, 1.400, tra l'altro, risultano affidatarie del 50% di tutte le trattative private. In altri termini, il 10% delle imprese ha ottenuto affidamenti per circa il 28% del mercato degli appalti pubblici (28,56 miliardi di euro), mentre il 72% del mercato (73,44 miliardi di euro) risulta ripartito tra il rimanente 90% delle imprese, vale a dire tra la quasi totalità. Al fine di una corretta definizione della struttura del mercato e di una quantificazione dell'importo complessivo dei contratti affidati, anche in relazione al PIL, ai dati comunicati all'Autorità vanno aggiunti sia i dati dei contratti affidati che non sono soggetti agli obblighi di comunicazione, ovvero gli appalti in deroga (2,39 miliardi di euro nel 2010) e gli appalti segreti (200 - 250 milioni di euro annui), sia quella quota di mercato che, pur essendo assoggettata all'applicazione delle norme sui contratti

Dai dati comunicati all'Autorità:



28,56 miliardi di euro affidati senza gara. Il 10% delle imprese si aggiudica il 28% del mercato mentre il 90% delle imprese si suddivide il 72% del mercato



pubblici, è emersa soltanto a seguito di indagini dell’Autorità, ovvero gli appalti espletati dalle società a partecipazione pubblica il cui importo stimato è di circa 1,2 miliardi di euro annui, sia, infine, quella fetta di mercato attribuibile agli appalti affidati alle cooperative sociali di tipo B, i cui contratti, frequentemente affidati in deroga a qualsiasi normativa, sviluppano un ulteriore importo pari a 5,1 miliardi di euro.

Dall’aggregazione di tali dati risulta pertanto che l’importo complessivo del mercato è quindi di circa 111 miliardi di euro annui di cui circa 37 miliardi affidati con procedura negoziata.

In ragione della notevole entità dell’importo l’Autorità ha ritenuto opportuno intervenire per prevenire i possibili effetti distorsivi di un utilizzo improprio della procedura negoziata. Effetti che possono riassumersi in due fattispecie: maggiorazione dei costi dei contratti per la pubblica amministrazione; chiusura del mercato a causa dell’elevata concentrazione di affidamenti a favore di pochi soggetti.

Le indicazioni fornite alle stazioni appaltanti per scongiurare le criticità sopramenzionate sono state in parte recepite dal Decreto Legge recante prime disposizioni urgenti per l’economia, approvato dal CdM il 5 maggio 2011, che pur avendo innalzato la soglia per l’affidamento mediante procedura negoziata da 500.000 euro a 1.000.000 di euro ha indicato un criterio per il rispetto della concorrenza ed adeguate forme di pubblicità.

Nel secondo semestre del 2010 il mercato degli appalti è stato oggetto di un intervento legislativo di particolare rilevanza con provvedimenti finalizzati principalmente a contrastare il fenomeno del riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite e l’insorgere del fenomeno della corruzione. La norma nota come “legge sulla tracciabilità” ha coinvolto in maniera significativa l’Autorità di Vigilanza che, d’intesa con il Ministero dell’Interno, ha predisposto apposite determinazioni rendendo possibile l’applicazione della norma.

L'Autorità, a seguito del menzionato intervento legislativo, è tenuta quindi a rilevare le informazioni sugli appalti anche di importo inferiore a 20.000 euro per servizi e forniture e a 40.000 euro per lavori, ai fini del rilascio del CIG. Ciò ha consentito di individuare la rilevanza degli appalti in questione, fino ad ora mai censiti. Complessivamente sono circa 200.000 gli appalti di importo superiore rispettivamente a 20.000 euro per servizi e forniture e a 40.000 euro per lavori e circa 1.200.000 gli affidamenti di servizi e forniture inferiore a 20.000 euro e circa 100.000 gli affidamenti di lavori di importo inferiore a 40.000 euro. Tuttavia, in relazione all'elevato valore complessivo dei piccoli appalti, corrispondente a circa 15 miliardi di euro l'anno, è necessaria una specifica riflessione.

200.000 appalti di importo superiore a 20.000 euro per servizi e forniture ed a 40.000 euro per lavori

1.300.000 appalti di piccolissimo importo

Circa 15 miliardi di euro l'importo complessivo degli appalti di piccolissimo importo

L'utilizzo improprio dell'art. 5, c.1 della legge 381/91

Nel delicato settore della cooperazione sociale, si è avuto modo di accertare che una norma del 1991, avente una nobile finalità, ossia tutelare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, viene spesso utilizzata dalle stazioni appaltanti in maniera distorta, accentuando ulteriormente l'utilizzo improprio degli affidamenti diretti, di cui si è precedentemente parlato.

Al riguardo, si rileva che la normativa di settore prevede che gli appalti in questione non possano superare la soglia comunitaria (circa 200.000 euro) e che i soggetti affidatari debbano necessariamente essere cooperative sociali che svolgono attività di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Il fenomeno non è da sottovalutare poiché gli importi annui destinati a contratti di questo tipo ammontano circa a 5,1 miliardi di euro. È emerso che circa il 10% di tali appalti superano la soglia comunitaria, talvolta con punte di oltre 10 milioni di euro, tenendo conto che in numerosissimi casi le stazioni appaltanti operano una suddivisione fittizia degli appalti per evitare di oltrepassare la predetta soglia. Inoltre, si è rilevato che i contratti previsti dalla normativa in questione sono stati stipulati talvolta con soggetti privi di requisiti, nonché con oggetti contrattuali non conformi alle finalità della disposizione in parola.

Affidamenti diretti ai sensi dell'art. 5 legge 381/1991 nel 10% dei casi superano l'importo della soglia comunitaria con punte di oltre 10 milioni di euro

Le società a partecipazione pubblica

Un altro fronte su cui si è intervenuti riguarda i contratti relativi alla realizzazione di lavori ed all'acquisizione di beni e servizi stipulati dalle società con capitale pubblico, anche non maggioritario.

N. 5.000 imprese pubbliche non applicano il Codice dei contratti pubblici

Dall'analisi dei dati trasmessi all'Osservatorio è emerso che più di 5.000 soggetti, pari al 68%, su un totale di circa 7.300 rientranti in tale tipologia, pur essendo tenuti all'applicazione della normativa sugli appalti, disattendevano sistematicamente le relative disposizioni, compresi gli obblighi di comunicazione.

1,2 miliardi di euro annui è la quota di mercato sottratta alla libera concorrenza dalle società partecipate

L'accertamento del fenomeno ha evidenziato che gli appalti attualmente sottratti alla concorrenza ammontano a 1,2 miliardi di euro annui.

La permeabilità del mercato ai prodotti ed alle imprese di Paesi terzi

Al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di parità di trattamento e di libera concorrenza nelle gare di forniture attivate nei settori speciali, la norma prevede che le stazioni appaltanti devono preferire le offerte i cui prodotti non provengono, in misura superiore al 50% del valore economico oggetto di gara, da paesi terzi con cui la Comunità non ha concluso accordi.

Le forniture oggetto di mancata verifica della provenienza ammontano a 8 miliardi di euro annui

Le indagini effettuate nel corso del 2010 tese a verificare la corretta applicazione della normativa in questione da parte delle stazioni appaltanti, hanno mostrato che nella quasi totalità dei casi non è stata effettuata la verifica della provenienza dei prodotti. La problematica risulta di particolare rilevanza in relazione al valore complessivo dei contratti aventi ad oggetto forniture di beni nei settori speciali che è di circa 8 miliardi di euro annui.

Anche su segnalazione di questa Autorità, la Commissione europea ha attivato la procedura di verifica dell'applicazione in ambito comunitario della disposizione.

Altro fenomeno rilevante è quello relativo agli appalti affidati ad imprese estere. Infatti, nel periodo compreso tra gennaio 2007 e febbraio 2011, l'importo complessivo di tali affidamenti è pari a 3,7 miliardi di euro; l'ammontare dei contratti aggiudicati ad imprese operanti in paesi extra Unione Europea è di circa 716 milioni di euro e quello inerente i contratti aggiudicati ad operatori economici aventi sede in paesi nei quali gli affidamenti non sono consentiti è di circa 261 milioni di euro.

Gli appalti aggiudicati dal 2007 ad imprese extra UE ammontano a 716 milioni di euro e quelli aggiudicati ad imprese di paesi in cui gli affidamenti non sono consentiti ammontano a 261 milioni di euro

2.2 La performance delle stazioni appaltanti e delle imprese

La *performance* complessiva degli appalti è strettamente connessa al comportamento delle stazioni appaltanti e delle imprese nonché degli enti coinvolti ai fini del rilascio di certificati, nulla osta ed autorizzazioni in genere.

La performance delle stazioni appaltanti

a) Ritardi nella fase di affidamento

L'analisi delle questioni in sede di precontenzioso, ha evidenziato che uno degli ambiti maggiormente critici per le stazioni appaltanti attiene ai procedimenti di verifica dei requisiti generali del concorrente previsti dall'articolo 38 del Codice. Tali verifiche, infatti, richiedendo l'interazione con altre Pubbliche Amministrazioni, hanno tempi eccessivamente lunghi, dal momento che i tempi di evasione, da parte dei soggetti pubblici, delle richieste di documentazione comprovante il possesso dei requisiti si sono dilatati al punto da essere necessari in media 70 giorni, con punte di 90 giorni, per ottenere il riscontro richiesto. Per rispondere a finalità di semplificazione relativamente alla verifica dei requisiti delle imprese, l'Autorità si è già attivata per valorizzare la consultazione dei dati in possesso dell'Osservatorio mettendoli a disposizione delle Amministrazioni Pubbliche e per realizzare il "libretto telematico delle imprese" che consenta, tramite l'interconnessione delle banche dati di diversi soggetti pubblici, di ridurre gli adempimenti per le imprese ed i tempi delle connesse verifiche.

Stazioni appaltanti non sufficientemente qualificate per espletare appalti pubblici

In ultimo, il Decreto Legge recante prime disposizioni urgenti per l'economia prevede misure atte a semplificare le procedure di selezione e di verifica dei requisiti degli operatori economici per l'aggiudicazione degli appalti.

b) I ritardi e le criticità nella fase di gestione del contratto

Le stazioni appaltanti mostrano una scarsa capacità di gestione degli appalti pubblici che spesso porta ad un prolungamento dei tempi di realizzazione dei lavori nonché ad inasprire il livello di contenzioso, già rilevante in condizioni normali. Gli appalti di lavori pubblici conclusi entro il 2009 hanno mostrato un incremento della loro durata rispetto alla rilevazione relativa agli anni 2000-2006: la maggior durata è passata dall'85% rilevata nel periodo 2000-2006 all'89% del periodo 2006-2009 mentre la maggiore durata degli appalti caratterizzati da contenzioso è passata dal 96% al 110%, denotando in questo modo la necessità di introdurre nel mercato sistemi di qualificazione per le stazioni appaltanti e sistemi premianti per le imprese che hanno comportamenti virtuosi verso la Pubblica Amministrazione.

La maggior durata degli appalti è stata dell'89% nel periodo 2006-2009

Le maggiori criticità riscontrate nei comportamenti delle stazioni appaltanti attengono sia alle attività propedeutiche alla predisposizione della gara (difficoltà nella predisposizione di atti e documenti di gara, scelta di criteri e procedure non pienamente rispondenti alle finalità della norma), sia alla successiva fase di esecuzione, nella quale le stazioni appaltanti mostrano una scarsa incisività nella gestione e verifica dell'esecuzione del contratto da parte del contraente privato.

La performance delle imprese

Analizzando il mercato dal lato dell'offerta, si evince che la scarsa qualificazione degli operatori economici determina inefficienze nell'esecuzione dei contratti, che conducono a ritardi di esecuzione e contenziosi, cagionando inefficienza e diseconomicità nel perseguimento dell'interesse pubblico delle stazioni appaltanti.

Il più delle volte le inefficienze e le diseconomicità sono provocate dall'incapacità degli operatori economici di far fronte agli eccessivi ribassi che hanno presentato in sede di gara, al solo fine di aggiudicarsi il contratto, che non garantendo un'effettiva remuneratività all'offerente, determinano l'esigenza dell'operatore medesimo di integrare comportamenti opportunistici per rientrare nei propri profitti di impresa.

Una precisazione sui criteri di aggiudicazione è infine necessaria in relazione alle critiche sollevate da più parti nei confronti del criterio del prezzo più basso. Occorre innanzitutto effettuare una distinzione dei ribassi di aggiudicazione nei lavori, dove la competizione è molto accentuata, rispetto a quelli di aggiudicazione nei servizi e forniture dove la competizione è generalmente tra poche imprese.

Il ribasso medio di aggiudicazione nei lavori è dell'ordine del 20% per quelli di importo inferiore al milione di euro, per i quali si applica l'esclusione automatica delle offerte anomale, mentre raggiunge valori medi dell'ordine del 27-30% per importi superiori per i quali invece la stazione appaltante, non potendo procedere all'esclusione automatica, deve effettuare la verifica di congruità delle offerte.

I ribassi di aggiudicazione nei lavori sono influenzati dalle procedure di verifica delle offerte anomale

Per quanto riguarda i ribassi nei servizi e nelle forniture non si rilevano differenze di rilievo al variare della classe di importo degli appalti per i quali si registra invece una leggera riduzione del ribasso medio di aggiudicazione all'aumentare dell'importo della gara.

I ribassi di aggiudicazione nei lavori sono influenzati dalla forte competizione tra le imprese e dalle modalità di verifica delle offerte anomale che, risultando di difficile attuazione da parte delle stazioni appaltanti, portano quasi sempre all'aggiudicazione dell'offerta più bassa. Per ovviare a questa criticità il Decreto Legge prima menzionato ha innalzato la soglia che consente alle stazioni appaltanti di procedere all'esclusione automatica.

Nella relazione sono riportati i ribassi medi di aggiudicazione per le tre tipologie contrattuali al variare della classe di importo e per ciascun

criterio di aggiudicazione. L'analisi dei ribassi può essere utilmente utilizzata per le eventuali modifiche dei criteri di aggiudicazione.

3. Problematiche connesse alla asimmetria dei sistemi di qualificazione

Dai dati presenti nella banca dati dell'Osservatorio, si riscontra un'asimmetria strutturale nel mercato dei contratti pubblici nelle diverse tipologie contrattuali di lavori, da un lato, e servizi e forniture, dall'altro.

In particolare, diverso appare l'assetto dell'offerta. Infatti, le imprese che partecipano ad una gara di servizi e forniture sono mediamente 3, a fronte di circa 25 imprese nei lavori pubblici.

La maggiore partecipazione alle gare dei lavori pubblici è probabilmente ascrivibile ad un sistema di qualificazione che rende omogeneo e trasparente il numero di soggetti abilitati, l'attribuzione ed il relativo controllo dei requisiti di qualificazione. In tal senso il Decreto di Legge più volte citato, ha recepito la necessità di una maggiore trasparenza nei servizi e nelle forniture introducendo modalità di individuazione, accertamento e prova dei requisiti di partecipazione attraverso il collegamento alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Una diversità strutturale, non ancora affrontata, è anche determinata dal differente trattamento normativo del sistema di qualificazione dei lavori pubblici rispetto ai servizi e forniture. Mentre per i lavori i requisiti speciali richiesti sono quelli rigorosamente previsti dal sistema di qualificazione e sono dunque identici su tutto il territorio nazionale, per servizi e forniture per la stessa categoria merceologica o stessa tipologia di servizio, nonché per importi analoghi, ciascuna stazione appaltante può richiedere specifici requisiti che potranno pertanto essere diversi da amministrazione ad amministrazione, determinando così un trattamento non uniforme tra operatori economici.

Questa asimmetria strutturale è peraltro dimostrata anche dagli esiti dell'indagine relativa al ricorso allo strumento dell'avvalimento, secondo

cui il 75% degli stessi riguarda i lavori pubblici (categorie e classifiche) mentre il rimanente 25% è suddiviso tra servizi e forniture.

Tenuto conto che il numero di gare di servizi e forniture è comparabile a quello relativo a lavori, ne discende per questi settori l'esigenza di completare meccanismi di qualificazione.

È necessario inoltre anche creare un sistema reputazionale che in qualche misura premi le imprese più virtuose con l'obiettivo di garantire una maggiore affidabilità dei contraenti, una più elevata qualità delle prestazioni e, in generale, una maggiore efficienza del mercato.

Il 75% degli avvalimenti riguarda i lavori e il rimanente 25% riguarda servizi e forniture

4. Attività internazionale

Il settore dei contratti pubblici, analogamente ad altri settori, è strettamente vincolato alle disposizioni normative comunitarie e, per tale ragione, com'è noto, in relazione alle proprie competenze, l'Autorità svolge l'attività in coordinamento con la Commissione Europea e in cooperazione con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Europee.

È evidente come, in tale più ampio contesto, le criticità sin qui rilevate, assumano una dimensione di maggior respiro, incidendo direttamente sul Mercato Unico nell'ambito del quale, l'Unione europea attribuisce agli appalti pubblici, una rilevanza strategica anche per il sostegno ad altre politiche.

In particolare, l'Autorità è coinvolta nelle attività poste in essere dalla Commissione europea dal 2010, conseguenti all'*Atto per il Mercato Unico (Single Market Act)* e che si concluderanno nel 2012 con importanti novità per il settore.

Per quanto riguarda l'attività sulle Concessioni, l'Autorità ha partecipato alla consultazione della Commissione europea.

In tema di cooperazione Pubblico-Pubblico, nella relativa consultazione, l'Autorità ha fornito indicazioni anche attraverso la Determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010 in merito ai soggetti che possono partecipare alle gare e agli accordi tra pubbliche amministrazioni aventi ad oggetto l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

Inoltre, si è da poco conclusa la consultazione sul Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti e, per la posizione italiana, l'Autorità ha organizzato, altresì, un seminario *ad hoc* alla presenza di una qualificata rappresentanza del mondo politico, istituzionale ed imprenditoriale.

In ordine, poi, all'applicazione del Regolamento 1302 del 2008 della Commissione Europea, ai sensi dell'art. 7, l'Autorità è stata individuata quale "Punto di collegamento" nazionale, responsabile delle relazioni con la Commissione europea per tutte le questioni attinenti alla base dati sull'esclusione.

Facendo seguito alle disposizioni nazionali e comunitarie in tema di appalti verdi, in coordinamento con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, presso l'Autorità è stato istituito il sistema di monitoraggio per il rilevamento dei relativi dati.

Lo scorso ottobre, su iniziativa della Commissione europea è divenuto operativo il sistema e-Certis, contenente informazioni relative ai documenti comprovanti i requisiti di ordine generale, in ogni Paese membro, ai sensi dell'art. 45 della direttiva 2004/18/CE. L'Autorità, insieme con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, per l'Italia, è responsabile per la validazione delle informazioni di tale sistema.

Nel contesto del tavolo di recepimento nazionale, inoltre, l'Autorità ha espresso le proprie osservazioni sulla trasposizione della Direttiva 2009/81/CE nel settore della difesa e sicurezza.

Per la prima volta, dall'ottobre dello scorso anno, l'Autorità partecipa, altresì, presso l'OCSE, ai lavori del Gruppo di esperti per la lotta alla corruzione nel settore pubblico, con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici.

Infine ma non meno importante, anche per il 2010, con il supporto del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, si è positivamente realizzato il programma di Presidenza del PPN, il Network europeo sugli appalti pubblici. Sono stati conclusi gli studi comparati in materia di accesso al mercato da parte delle PMI, di requisiti di ordine generale, nonché lo studio sui sistemi normativi e strutture di riferimento

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 IIB 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 segreti*
 - 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%, testimoniando 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 aggiudicatrici 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 segreti, 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
	Totale	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
	Totale	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
	Totale	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).

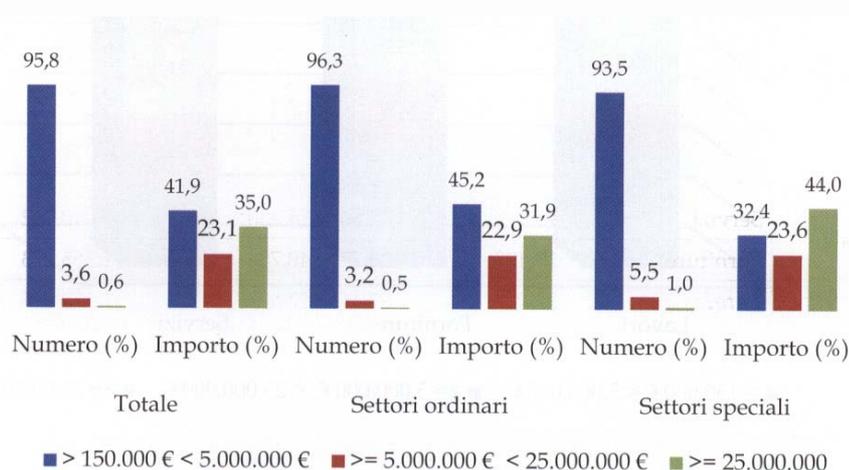
(42,4% del totale delle procedure) mentre se si considera il peso economico, sono i servizi a rappresentare il segmento di mercato per il quale la domanda di contratti pubblici risulta più accentuata (37,5% dell'importo complessivo da appaltare).

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

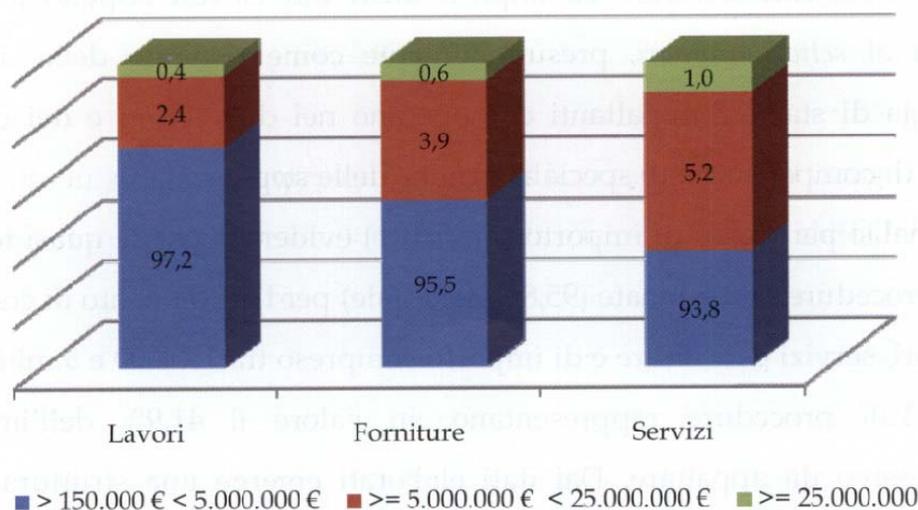
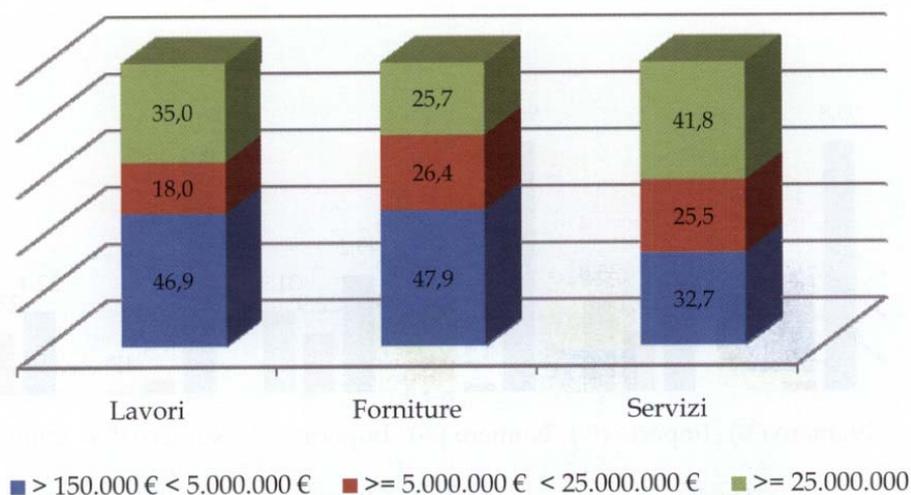


Grafico 3 - Distribuzione della domanda (importo da appaltare) per classe di importo (base d'asta) del contratto da affidare - dati 2010



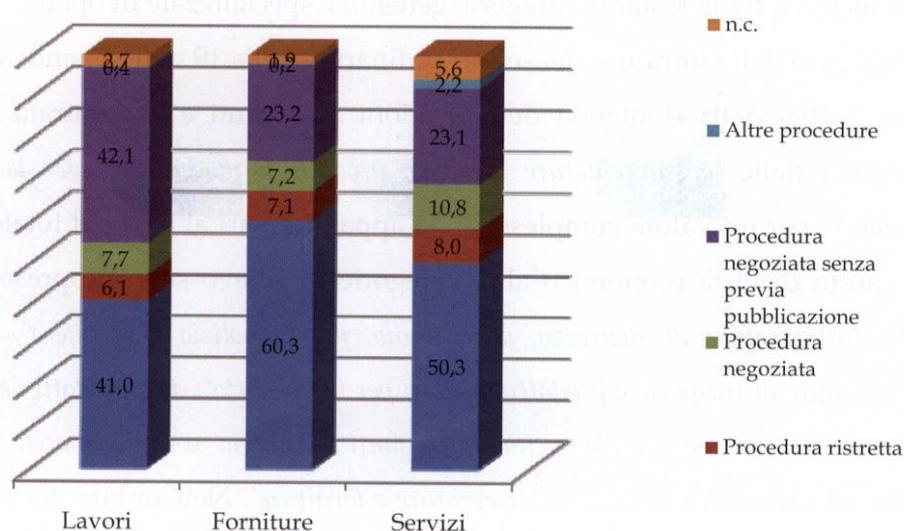
Si può osservare che se si considera il numero delle procedure attivate (grafico 2), la struttura della domanda per classe di importo è sostanzialmente analoga, a parte lievi differenze, per le tre tipologie di contratto e risulta concentrata per oltre il 90% in appalti di importo

compreso tra 150.000 e 5 milioni di euro. Considerando, invece, il valore delle procedure attivate, la domanda delle stazioni appaltanti risulta molto più sbilanciata, nel caso dei servizi, sulle classi di importo più elevate.

L'analisi dei dati disaggregata per procedura di scelta del contraente e per tipologia di contratto è stata effettuata sezionando i dati anche in base al settore dell'appalto. Nel caso dei lavori dei *settori ordinari*, tabella 5 dell'appendice A1, si riscontra una frequenza del tutto analoga nel ricorso alle procedure aperte e alle procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara. In entrambi i casi tali procedure rappresentano, infatti, circa il 40% del totale delle procedure attivate. Si noti che rispetto al dato del 2009 pubblicato nella precedente Relazione al Parlamento l'uso della procedura negoziata senza pubblicazione del bando è in aumento nel 2010, molto probabilmente come risultato del processo di consolidamento degli effetti della modifica normativa dell'art. 122 del D.Lgs. 163/2006 in base alla quale, a partire dall'inizio di gennaio 2009, è stata innalzata a 500.000 euro la soglia per poter utilizzare tale procedura di selezione del contraente negli appalti di lavori.

L'analisi della domanda per procedura di scelta del contraente

Grafico 4 - Distribuzione della domanda per tipo di contratto da affidare e per procedura di scelta del contraente - dati 2010



**L'analisi della
domanda per
categoria
dell'appalto**

Nel caso dei servizi e delle forniture, sempre in riferimento ai *settori ordinari* (tabelle 15 e 17 dell'appendice A1), la procedura aperta è prevalente rispetto alle altre procedure ma anche il ricorso alle procedure negoziate con o senza pubblicazione del bando presenta delle frequenze piuttosto elevate (circa il 30% del totale delle procedure).

Dal confronto dei dati dei *settori ordinari* con quelli dei *settori speciali* emerge che in questi ultimi il ricorso a procedure di tipo aperto è molto meno frequente (tabelle 6, 16 e 18 dell'appendice A1) che nei primi risultando, invece, preponderante l'uso di procedure negoziate o procedure specifiche della parte III del Codice.

L'analisi delle specifiche categorie di lavori, forniture e servizi interessate da iniziative di *public procurement* è stata condotta in base alla categoria prevalente nel caso dei lavori e alla categoria CPV nel caso dei servizi e delle forniture.

In riferimento ai *settori ordinari*, gran parte della domanda di lavori (tabella 7 dell'appendice A1) è concentrata, sia in termini di numero di procedure attivate che in termini di valore economico delle stesse, in poche categorie come la OG1, la OG3, la OG6, la OG8 e la OG11 che da sole comprendono complessivamente il 73,9% delle procedure attivate e il 77,1% dell'importo da affidare. La restante parte della domanda risulta molto frammentata tra le restanti categorie generali e specializzate di opere.

Nel caso delle forniture dei settori ordinari (tabella 19 dell'appendice A1) circa il 70% della domanda delle stazioni appaltanti è concentrata nella categoria delle *'apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale'* per un valore complessivo da appaltare pari al 65% del totale. Da un punto di vista economico altre categorie di rilievo sono rappresentate dalle *'attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e la difesa'*, dalle *'attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto'*, dai *'prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia'* e dalle *'macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture'*. Nell'ambito dei settori speciali si segnalano le categorie delle *'attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari'* e delle *'macchine e apparecchi elettrici'* che esprimono, rispettivamente il 23,5% e il 14,6% della domanda complessiva.

Infine, si può notare che la domanda di servizi risulta molto più frammentata tra le diverse categorie rispetto a quella delle forniture, sia in riferimento ai settori ordinari che a quelli speciali (tabelle 21 e 22 dell'appendice A1). Nel caso dei settori ordinari, i dati mostrano una concentrazione di qualche rilievo per i *'servizi fognari, di raccolta rifiuti, pulizia e ambientali'*, per i *'servizi sanitari e di assistenza sociale'*, per i *'servizi per le imprese, giuridici, di marketing, di consulenza, ecc.'* per i *'servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio'* e per i *'servizi di riparazione e manutenzione'*.

1.3 L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori⁶

L'ordinamento italiano prevede la qualificazione obbligatoria delle imprese di costruzione, per gli appalti di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, che è affidata a soggetti privati denominati "Società Organismo di Attestazione" (SOA). Sul sistema di qualificazione vigila l'Autorità che autorizza, tra l'altro, le SOA all'esercizio dell'attività di attestazione.

Al 31 dicembre 2010 le SOA autorizzate e attive sono 33. Ad esse, alla stessa data, si contrappongono 37.899 imprese qualificate che hanno ricevuto i servizi di attestazione erogati dalle stesse SOA.

Le società organismo di attestazione e le imprese di costruzione costituiscono rispettivamente l'offerta e la domanda potenziale di un mercato regolamentato: quello dei servizi di attestazione. Tale mercato, in un'ottica di filiera economico-produttiva, è situato a monte rispetto al mercato degli appalti pubblici di lavori. Infatti, i servizi di attestazione possono essere considerati come un *input* indispensabile di cui le imprese si servono perché possano esprimere la propria offerta potenziale e quella effettiva in sede di gara.

Nel corso degli anni il numero delle SOA si è gradualmente ridotto, a seguito di processi di fusione, di cessazioni di attività e di provvedimenti di

**Le SOA e il
mercato dei
servizi di
attestazione**

**Il grado di
concentrazione
del settore**

⁶ I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.2

revoca dell'autorizzazione da parte dell'Autorità, aumentando la concentrazione del mercato sul lato dell'offerta.

Ciò nonostante, il grado di concentrazione del settore resta piuttosto basso. L'indice di concentrazione di Herfindahl (HI), calcolato sulla base delle quote di fatturato delle SOA attive⁷, è infatti pari a 607: premesso che tale indice può assumere un valore massimo di 10.000, si ritiene che un valore inferiore a 1.000 denoti una concentrazione non significativa⁸.

Le caratteristiche strutturali delle SOA

Ad ogni modo, facendo il confronto tra la dimensione delle SOA attive emerge una forte asimmetria, soprattutto sul piano del fatturato e del numero di attestati amministrati. La lettura della tabella 1 evidenzia come sullo stesso mercato operino SOA molto diverse: la gamma delle situazioni è piuttosto diversificata, per cui vi ritroviamo SOA di dimensioni modeste (meno di un milione di euro di fatturato) e SOA di dimensioni notevoli (con più di cinque milioni di euro), tra cui emerge la più grande in assoluto che nel 2009 ha registrato un fatturato pari a circa 17 milioni di euro⁹. La distribuzione degli attestati tra le SOA riproduce sostanzialmente quella del fatturato.

⁷ Sarebbe stato preferibile utilizzare dati di bilancio (fatturato e attivo patrimoniale) del 2010, ma l'indisponibilità di quest'ultimi ha indotto a utilizzare per le elaborazioni di questa Relazione i dati di bilancio registrati nel 2009 dalle SOA attive al 31/12/2010. Ciò nonostante, si ritiene che i risultati delle elaborazioni illustrati siano comunque significativi ed attuali. I dati di bilancio utilizzati sono quelli trasmessi dalle imprese alle Camere di Commercio.

⁸ Secondo le "US Merger Guidelines" applicate dalle autorità antitrust americane, un valore di H compreso tra 1.000 e 1.800 indica un mercato moderatamente concentrato, mentre un valore superiore è indice di un mercato fortemente concentrato.

⁹ Sebbene abbia cessato la propria attività nel 2009, La Sorgat SpA è stata comunque indicata nella tabella 1 al fine di preservare la coerenza dell'esposizione dei dati sugli attestati in circolazione al 31/12/2010.

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 1 - SOA attive al 31/12/2010 - fatturato, attivo patrimoniale e attestati amministrati

SOA	Fatturato, anno 2009 (migliaia di euro)	Fatturato, anno 2009 (%)	Numero attestati	Numero attestati (%)	Attivo patrimoniale al 31/12/2009 (migliaia di euro)
COSTRUTTORI QUALIFICATI OPERE PUBBLICHE - SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	17.517	15,5	6.235	16,45	13.790
BENTLEY S.P.A. - SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	9.827	8,7	3.181	8,39	8.166
SOA NORD ALPI ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	6.940	6,1	2.148	5,67	6.455
AXSOA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	6.437	5,7	1.976	5,21	5.635
PROTOS SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SOCIETA' PER AZIONI IN BREVE	6.192	5,5	1.489	3,93	5.277
SOCIETA' ORGANISMI DI ATTESTAZIONE EURO-SOA PER AZIONI	6.057	5,4	1.953	5,15	3.597
LA SOATECH S.P.A. - ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	5.855	5,2	1.591	4,20	5.793
DELO.SOVIM - ORGANISMO DI ATTESTAZIONE - S.P.A.	5.585	4,9	1.779	4,69	6.558
ATTESTA S.P.A. - SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	5.434	4,8	2.070	5,46	4.755
S.O.A. SOCIETA' ATTICO S.P.A. ATTESTAZIONE IMPRESE DI COSTRUZIONE	4.288	3,8	1.431	3,78	1.939
SOA RINA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SPA	4.082	3,6	1.468	3,87	3.794
ARTIGIANSOA - ORGANISMO DI ATTESTAZIONE - SOCIETA' PER AZIONI	3.668	3,2	1.285	3,39	3.219
SOA QUADRIFOGLIO ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	3.201	2,8	1.191	3,14	1.576
OPRAH S.O.A. S.P.A. ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	2.948	2,6	1.042	2,75	3.572
ITALSOA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SPA	2.745	2,4	1.406	3,71	1.974
SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE MEDITERRANEA S.P.A.	2.562	2,3	900	2,37	2.457
QLP-SOA S.P.A. ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	2.278	2,0	686	1,81	2.086
UNISOA S.P.A. ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	2.165	1,9	676	1,78	1.553
S.O.A HI QUALITY S.P.A.	2.000	1,8	735	1,94	2.006
IMPRESOA SOCIETA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SPA	1.551	1,4	475	1,25	1.721
SOALAGHI - ORGANISMO DI ATTESTAZIONE - S.P.A.	1.378	1,2	565	1,49	924
SOCIETA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE TEAM SPA IN SIGLA SOATEAM SPA	1.354	1,2	555	1,46	1.629
SOA CONSULT S.P.A. SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	1.346	1,2	388	1,02	1.248
DAP ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SOCIETA PER AZIONI	1.215	1,1	315	0,83	1.669
EXIGE SPA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE IN SIGLA SOA EXIGE SPA	1.183	1,0	364	0,96	1.737
ORGANISMO DI ATTESTAZIONE IMPRESE DI COSTRUZIONE S.P.A. IN SIGLA SOA	1.129	1,0	496	1,31	1.967
GER.IM. SOA SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	1.060	0,9	375	0,99	1.176
PEGASO ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	926	0,8	337	0,89	1.170
ARGENTA S.O.A. S.P.A. - SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	714	0,6	227	0,60	695
SOCIETA' ORGANISMO DI ATTESTAZIONE N.C.S. - S.P.A.	612	0,5	154	0,41	935
SOA FLEGREA ORGANISMO DI ATTESTAZIONE SPA	413	0,4	189	0,50	914
SOA NAZIONALE COSTRUTTORI ORGANISMO DI ATTESTAZIONE S.P.A.	245	0,2	57	0,15	409
KIWA ITALIA S.P.A. (esercita anche altre attività estranee all'attestazione)	-	-	54	0,14	3.407
SORGAT SPA (attività cessata nel 2009)	-	-	106	0,28	-
Totale	112.904	100	37.899	100	

**L'attività di
attestazione**

Dalla tabella 1 emerge un altro dato interessante: il fatturato complessivo registrato nel 2009 dalle 33 SOA attive al 31 dicembre 2010 è stato pari a circa 113 milioni di euro. Questo valore può anche essere letto come il costo che le imprese qualificate direttamente devono sopportare per il funzionamento del sistema di qualificazione. E' comunque un costo sottostimato perché ad esso vanno aggiunti i costi di natura amministrativa che le stesse imprese devono sostenere per curare la richiesta di attestazione rivolta alle SOA.

Le informazioni disponibili nella banca dati dell'Osservatorio hanno consentito di distribuire le imprese attestate da ciascuna SOA per la regione che ospita la sede principale delle stesse imprese: ciò ha permesso di esplorare la dimensione geografica dell'attività delle società di attestazione (si veda la tabella 1 nell'Appendice A.2). Emerge così che tutte le SOA operano in un contesto territoriale multi regionale; le SOA più grandi, poi, gestiscono i rapporti con imprese localizzate in tutte, o quasi tutte, le regioni.

Un'analisi più approfondita evidenzia che in realtà ogni SOA tende ad avere un mercato geografico principale in cui è localizzata la quota più grande delle imprese attestate. Quasi sempre tale regione coincide con quella che ospita la sede principale della SOA stessa. Ciò testimonia che anche nel caso in cui l'attività della SOA si sia ramificata sul territorio nazionale, attraverso l'apertura di numerose sedi, resta forte il legame con il mercato della regione d'origine.

In un caso la concentrazione regionale tra SOA e imprese qualificate supera l'80%, tanto da poter affermare che il mercato della SOA è sostanzialmente mono regionale.

La tabella 2 mostra come il fenomeno della concentrazione territoriale tra SOA e imprese qualificate si realizzi in modo decisamente differenziato tra le regioni italiane. Ad esempio, le imprese della Lombardia e del Veneto, nella maggior parte dei casi, hanno ottenuto l'attestato da SOA rispettivamente "lombarde" e "venete", mentre le imprese "piemontesi" hanno "incontrato" una SOA della stessa regione solo in un caso su cinque. La percentuale pari a zero, che contraddistingue numerose regioni, è

spiegata dal fatto che quelle regioni non ospitano la sede principale di alcuna società di attestazione, per cui le imprese locali si sono dovute rivolgere necessariamente a SOA “extraregionali”: è il caso anche di una regione grande come l’Emilia-Romagna.

Tabella 2 – Percentuale delle imprese qualificate con sede legale nella stessa regione in cui è localizzata la sede principale della SOA

Regione	%
ABRUZZO	0,0
BASILICATA	18,2
CALABRIA	24,6
CAMPANIA	48,4
EMILIA	0,0
FRIULI	0,0
LAZIO	42,1
LIGURIA	39,0
LOMBARDIA	62,5
MARCHE	0,0
MOLISE	44,3
PIEMONTE	22,2
PUGLIA	46,3
SARDEGNA	0,0
SICILIA	48,7
TOSCANA	32,1
TRENTINO	0,0
UMBRIA	0,0
VALLE D'AOSTA	0,0
VENETO	58,4

L’analisi dell’offerta di lavori pubblici si basa sui dati del Casellario delle imprese qualificate che contiene le informazioni trasmesse dalle SOA all’AVCP ai sensi dell’art. 12, comma 5 del D.P.R. 34/2000¹⁰.

Negli ultimi cinque anni il saldo annuale tra le imprese che sono entrate nel sistema di qualificazione e quelle che ne sono uscite è risultato sempre positivo, con un saldo netto complessivo pari a 4.430 unità.

I tassi di natalità e di mortalità¹¹ delle imprese hanno subito delle oscillazioni modeste durante il periodo considerato ma si sono attestati su

Le imprese qualificate: i flussi in entrata e in uscita dal sistema di qualificazione

¹⁰ Articolo recepito all’art.70 del dal DPR 207/2010 in vigore dal giugno 2011.

livelli piuttosto elevati. Anche il tasso lordo di *turnover*, che viene calcolato come somma tra il tasso di natalità e il tasso di mortalità, si è mantenuto sostanzialmente costante nel periodo assumendo un valore di circa il 30% andando a denotare una certa dinamicità e una tendenza al rinnovo dei soggetti che appartengono al sistema. Tutti gli indicatori elaborati sui flussi riguardanti le imprese attestate sono riportati nella tabella 3.

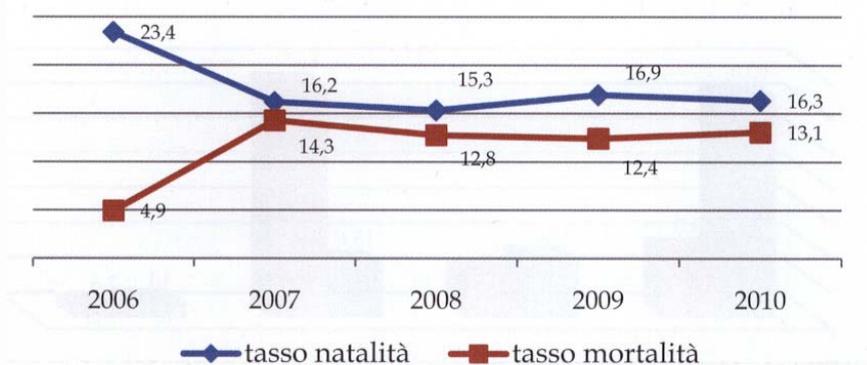
Tabella 3 – Casellario imprese qualificate – flussi riguardanti le imprese attestate

Anno	n. imprese qualificate al 31/12	Imprese entrate nel sistema	Imprese uscite dal sistema	Saldo annuale (entrate-uscite)	Tasso natalità (%)	Tasso mortalità (%)	Tasso lordo di turnover (%)	Tasso netto di turnover	Tasso annuale di crescita
2006	33.469	7.839	1.651	6.188	23,4	4,9	28,4	18,5	22,7
2007	34.115	5.520	4.874	646	16,2	14,3	30,5	1,9	1,9
2008	35.010	5.363	4.468	895	15,3	12,8	28,1	2,6	2,6
2009	36.662	6.205	4.553	1.652	16,9	12,4	29,3	4,5	4,7
2010	37.899	6.190	4.953	1.237	16,3	13,1	29,4	3,3	3,4

Nel grafico 1 sono rappresentati i tassi di natalità e di mortalità dell'ultimo quinquennio. Come mostra il grafico, sia la natalità che la mortalità delle imprese qualificate si sono stabilizzate a partire dal 2007 su valori che sono rimasti pressoché costanti nel corso degli anni successivi. La natalità delle imprese si è sempre mantenuta al di sopra della mortalità.

¹¹ I tassi di natalità e di mortalità sono stati calcolati come rapporto percentuale tra il numero delle imprese entrate (uscite) nel (dal) sistema di qualificazione nell'anno t e il numero complessivo delle imprese qualificate nell'anno t.

Grafico 1 – Tassi di natalità e di mortalità – anni 2006-2010



Il numero delle imprese qualificate al 31 dicembre 2010 è risultato pari a 37.899 per un corrispondente numero di 107.525 categorie di qualificazione (2,8 categorie ad impresa). Le caratteristiche strutturali si possono ormai considerare consolidate da diversi anni, come vedremo dai dati illustrati nel seguito. Per ogni aspetto analizzato si possono consultare, come supporto al commento dei dati, le tabelle da 2 a 9 riportate in Appendice A.2.

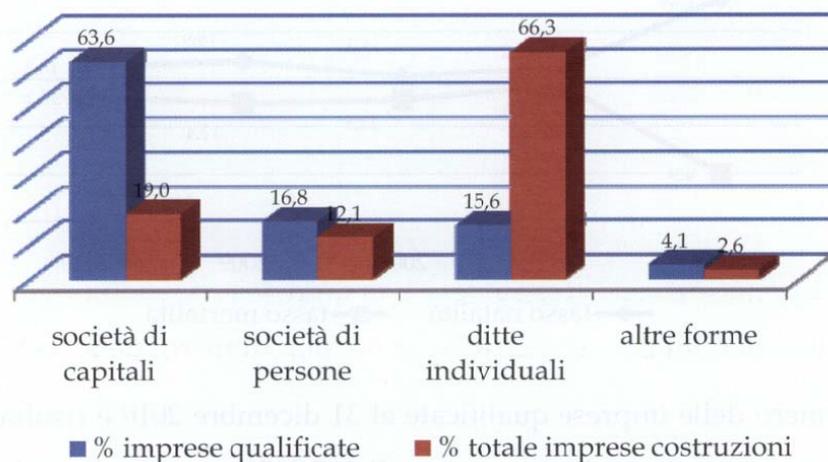
**Le
caratteristiche
strutturali delle
imprese
qualificate**

La distribuzione per forma giuridica (tabella 2 dell'Appendice A.2) mostra una netta prevalenza delle società di capitali rispetto alle società di persone, ditte individuali, cooperative e consorzi. Le imprese che si qualificano per operare nel mondo degli appalti pubblici sono, dunque, molto meglio strutturate rispetto al panorama complessivo delle imprese del settore delle costruzioni, settore nel quale gran parte delle imprese presenta la forma di ditta individuale (grafico 2)¹².

**L'analisi per
forma
giuridica**

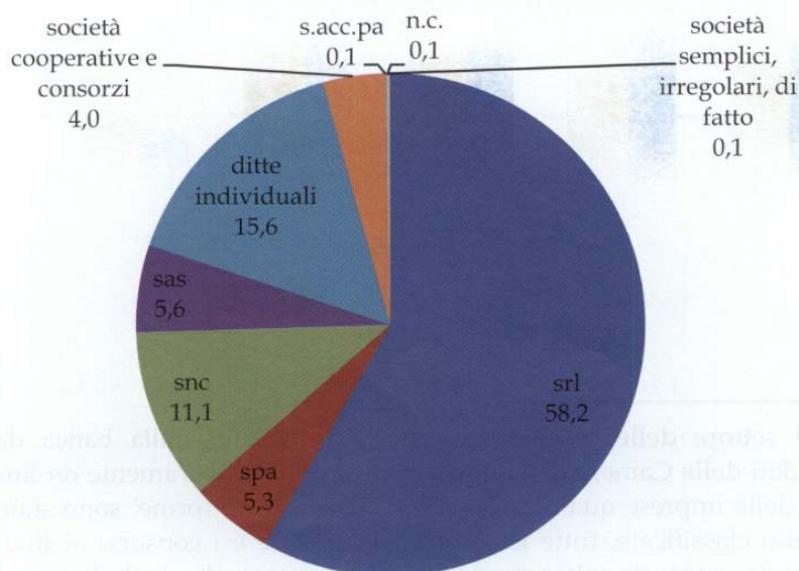
¹² I dati del settore delle costruzioni sono stati desunti dalla banca dati Movimprese contenente i dati delle Camere di Commercio disponibile liberamente on-line. In riferimento al Casellario delle imprese qualificate nella categoria 'altre forme' sono state incluse, oltre a 45 imprese non classificate, tutte le società cooperative e i consorzi al fine di consentire il confronto con la categoria 'altre forme' di Movimprese che include prevalentemente tali soggetti oltre a tutte le altre imprese aventi una forma giuridica differente da quelle che rientrano nei raggruppamenti delle società di capitale, società di persone, ditte individuali.

Grafico 2 - Distribuzione delle imprese qualificate e di costruzioni per forma giuridica (valori %)



Focalizzando l'attenzione sulle imprese qualificate, le società di capitale detengono quasi il 70% delle categorie di qualificazione complessivamente rilasciate dalle SOA, per una media di 3,1 iscrizioni ad impresa, valore superiore alla media generale e ai valori medi delle altre forme giuridiche, con l'eccezione delle società cooperative e dei consorzi (5,0 iscrizioni ad impresa).

Grafico 3 - Distribuzione delle imprese qualificate per forma giuridica (valori % di dettaglio)

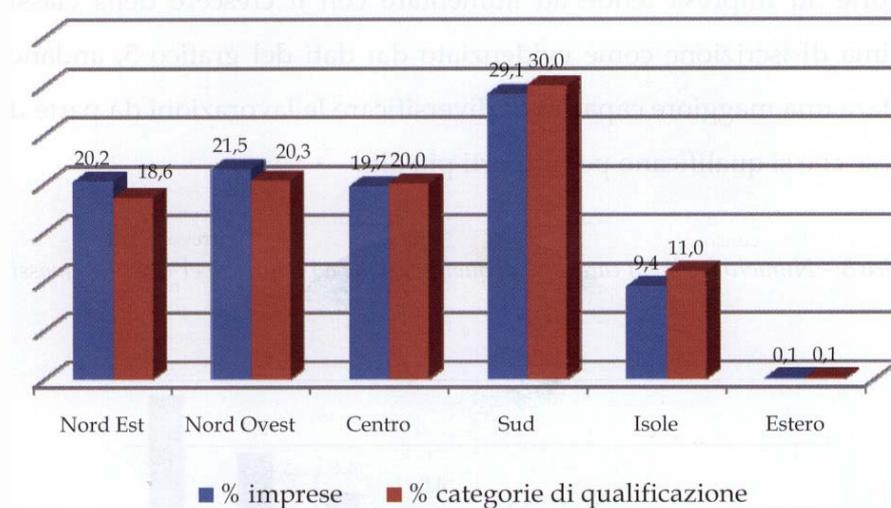


Scendendo ancor più nel dettaglio della forma giuridica, i dati mostrano (grafico 3) che all'interno delle società di capitali sono prevalenti le società a responsabilità limitata che rappresentano il 58% del totale delle imprese, seguite dalle ditte individuali (15,6% del totale) e dalle società in nome collettivo che appartengono alla categoria più ampia delle società di persone (11% del totale).

L'analisi territoriale (grafico 4) mostra una forte concentrazione delle imprese qualificate nelle regioni del Nord (oltre il 40% del totale) e del Sud e Isole (40% del totale). La distribuzione del numero delle categorie di iscrizione al Casellario per area geografica riflette sostanzialmente quella delle imprese. Al Nord le regioni che danno un contributo più forte alla media territoriale sono la Lombardia e il Veneto mentre al Sud le regioni che presentano le percentuali più accentuate di imprese qualificate e di iscrizioni sono la Campania, la Sicilia e la Puglia (tabella 3 dell'Appendice A.2).

**L'analisi per
area
territoriale**

Grafico 4 - Distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione per area geografica (valori %)



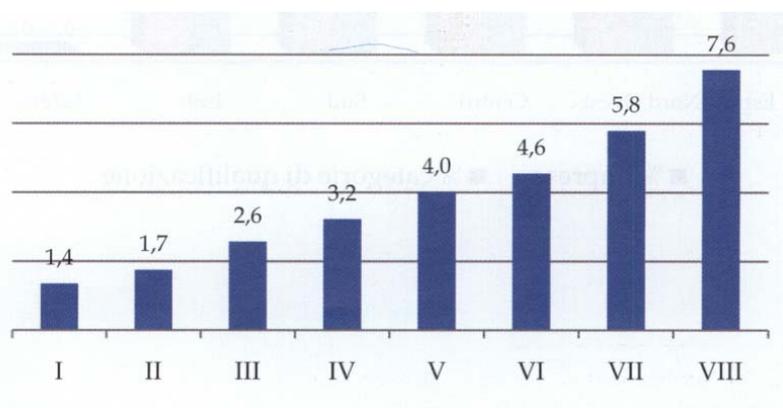
L'analisi per numero di categorie di qualificazione

Una caratteristica delle imprese qualificate che è rimasta sostanzialmente immutata nel corso degli anni riguarda la capacità di diversificare le tipologie di lavorazioni da eseguire. Per cogliere questo aspetto, oltre al numero medio delle categorie di qualificazione ad impresa che, come si ricorda, si attesta su un valore pari a 2,8, è stata elaborata la distribuzione delle imprese per numero di categorie di qualificazione (tabella 4 dell'Appendice A.2). Il settore delle imprese qualificate si conferma molto specializzato su poche categorie di lavorazioni considerato che il 60% delle imprese possiede al massimo due categorie di qualificazione e l'83% ne possiede al massimo quattro.

L'analisi per classifica massima di qualificazione

Un miglioramento strutturale del settore sembra emergere dall'analisi della distribuzione delle imprese e delle categorie di qualificazione secondo la classifica massima di iscrizione al Casellario (tabella 5 dell'Appendice A.2). Dal confronto con i dati del 2009 risulta, infatti, una riduzione di circa due punti percentuali del peso delle prime tre classifiche a vantaggio delle classifiche successive. Tornando ai dati del 2010, si può notare come la percentuale delle imprese qualificate aumenti tra la prima e la seconda classifica per poi diminuire progressivamente dalla terza alla settima e tornare ad aumentare nell'ultima classifica. Inoltre, il numero medio di categorie ad impresa tende ad aumentare con il crescere della classifica massima di iscrizione come evidenziato dai dati del grafico 5, andando a denotare una maggiore capacità di diversificare le lavorazioni da parte delle imprese che si qualificano per importi più alti.

Grafico 5 – Numero medio di categorie di qualificazione ad impresa per classifica massima



Le ultime quattro tabelle dell'Appendice A.2 riportano i dati sulle categorie di qualificazione disaggregati in base a due variabili di analisi. La distribuzione per categoria di lavorazione e classifica (tabelle 6 e 7 dell'appendice A.2) mostra un'accentuata dispersione delle categorie di qualificazione delle imprese tra le diverse tipologie di lavorazione e soglie di qualificazione, con una concentrazione di qualche rilievo solo nei limitati casi della categoria OG1 per le classifiche II (6% delle iscrizioni rispetto al totale generale), III (4% del totale), IV (3,5% del totale), della categoria OG3 per le classifiche II (3,5%) e III (3,3%) e della categoria OG6 per la classifica II (2,6%).

L'analisi per categoria e classifica

Anche nel caso della distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica (tabelle 8 e 9 dell'Appendice A.2) le quote più rilevanti riguardano le categorie OG1 (8,6% nel Sud e Isole, 7,0% al Nord e 4% al Centro), OG3 (6,3% al Sud e Isole, 4,6% al Nord e 2,3 al Centro) e OG6 (4,2% al Sud e Isole e 3,5% al Nord).

L'analisi per categoria e area geografica

1.4 Le società di ingegneria e le società professionali¹³

Le società di ingegneria e professionali, nell'espletamento della loro attività, forniscono agli operatori economici le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

Per queste società sussiste l'obbligo, ai sensi dell'art. 53, c.3, del DPR 554/99¹⁴ di comunicazione all'Autorità di informazioni riguardanti le caratteristiche dell'impresa e l'attività svolta nell'anno. Le informazioni raccolte sono conservate nel "Casellario delle società di ingegneria e

¹³ I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.3

¹⁴ Articolo recepito all'art. 254 del DPR 207/2010

professionali" consultabile, con opportune modalità, sul sito internet dell'Autorità.

In questo paragrafo vengono presentati i risultati di un'analisi del mercato delle società di ingegneria e professionali realizzata sulla base delle informazioni raccolte, per l'anno 2010, nel citato Casellario .

In particolare, l'analisi ha riguardato la natura giuridica, la localizzazione, l'organigramma delle società (numero dei dipendenti e dei collaboratori direttamente impiegati nello svolgimento delle funzioni professionali e tecniche).

Le società che nel corso del 2010 hanno effettuato (e confermato) almeno una comunicazione all'Autorità e che non risultano cancellate, sono 697, sostanzialmente in linea con il dato relativo all'anno precedente (693). Dall'analisi territoriale della sede legale, esse risultano localizzate per il 51,9% nel Nord Italia, per il 25,4% al Centro e per il 22,7% nell'Italia meridionale (vedi tabelle in Appendice A.3).

Più nel dettaglio, le regioni che presentano il maggior numero di società di ingegneria sono: la Lombardia, con il 16,6%, il Lazio con il 14,3% ed il Veneto con il 10,9%, confermando la graduatoria emersa per l'anno 2009, sebbene con un lieve aumento del Lazio e del Veneto a fronte di una diminuzione pari a 0,7 punti percentuali della Lombardia.

Le regioni con il minor numero di società si confermano la Calabria e la Valle d'Aosta, con 6 società (pari allo 0,9% del numero totale) ed il Molise, con 4 (pari allo 0,6%).

Dalla distribuzione per natura giuridica si evidenzia che l'81,6% dell'insieme di riferimento è rappresentato da società a responsabilità limitata, mentre il 10,9% corrisponde a società per azioni. Le società cooperative sono il 3,6% mentre costituiscono una piccolissima fetta del mercato le altre tipologie di società. Rispetto al 2009, aumenta di 1,4 punti percentuali la quota relativa alle società a responsabilità limitata, mentre passa da 12,4% a 10,9% il numero delle società per azioni.

Per il 2010, il numero di lavoratori dipendenti delle 697 società ammonta a 11.288 e quello dei collaboratori a 2.284. Mentre quest'ultimo dato resta pressoché costante rispetto a quello registrato nell'anno precedente, per i

lavoratori dipendenti si registra, tra il 2009 ed il 2010, un incremento pari al 14,6%.

La distribuzione per classi di dipendenti mostra che il 56% delle società (corrispondenti a 391 unità) appartiene alla classe 1-10 lavoratori, il 10,8% appartiene alla classe 11-25, mentre le 14 società con oltre 100 dipendenti raccolgono oltre il 60% del totale dei lavoratori dipendenti. Infine, 185 società (pari al 26,5%) non hanno comunicato la presenza di lavoratori alle proprie dipendenze.

Dai dati comunicati dalle società relative al numero di collaboratori, risulta, inoltre, che il 38,9% appartiene alla classe 1-10, mentre il numero di società che risulta non avere alcun collaboratore è pari al 51,8% (vedi tabella 5 in Appendice A.3).

1.5 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati

Le analisi sulle aggiudicazioni sono state svolte sulla base delle informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio di competenza (Osservatorio centrale ovvero Osservatorio regionale)¹⁵.

La tabella sottostante mette a confronto, per singolo Osservatorio regionale e per l'Osservatorio centrale, il numero di CIG acquisiti per i quali è necessaria la successiva comunicazione dell'aggiudicazione ai sensi dell'art.7, c.8, D.Lgs. 163/2006¹⁶. La colonna delle percentuali di adempimento fornisce una indicazione dei dati attesi delle aggiudicazioni rispetto alle acquisizioni di CIG¹⁷.

**Appalti
aggiudicati con
importo a base
d'asta superiore a
150.000 euro**

**I dati pervenuti
all'Osservatorio**

¹⁵ I dati relativi agli appalti aggiudicati con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro sono riportati in Appendice A.4

¹⁶ Le richieste CIG evidenziate in tabella non coincidono con quelle elaborate nel paragrafo 1.2 in quanto, per alcuni contratti, non era dovuta o non era prevista la comunicazione dell'aggiudicazione.

¹⁷ In alcuni casi è possibile che la percentuale di adempimento sia superiore al 100% per via degli sfasamenti temporali tra data di pubblicazione del bando di gara o delle lettere di invito e quella di comunicazione delle aggiudicazioni. In altre parole, in alcuni casi si verifica che le aggiudicazioni comunicate nel 2010 non si riferiscano solo a CIG acquisiti nel 2010 ma anche a CIG acquisiti nell'anno precedente.

Comunicazione aggiudicazioni e richieste CIG perfezionate nel 2010 per Osservatorio di competenza - Appalti con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro

Regione	Tipo Contratto	CIG perfezionati nel 2010 > 150.000 euro	Aggiudicazioni nel 2010 > 150.000 euro	Percentuale di adempimento
PIEMONTE	Forniture	1.139	502	44,1
	Lavori	1.297	784	60,4
	Servizi	881	304	34,5
VALLE D'AOSTA	Forniture	70	30	42,9
	Lavori	239	124	51,9
	Servizi	112	49	43,8
LOMBARDIA	Forniture	1.770	954	53,9
	Lavori	2.845	1.419	49,9
	Servizi	1.638	466	28,4
BOLZANO	Forniture	168	0	0,0
	Lavori	490	4	0,8
	Servizi	102	1	1,0
TRENTO	Forniture	182	38	20,9
	Lavori	534	227	42,5
	Servizi	136	69	50,7
VENETO	Forniture	865	648	74,9
	Lavori	1.877	1.244	66,3
	Servizi	709	510	71,9
FRIULI	Forniture	665	305	45,9
	Lavori	896	237	26,5
	Servizi	359	53	14,8
LIGURIA	Forniture	312	160	51,3
	Lavori	498	293	58,8
	Servizi	244	96	39,3
EMILIA ROMAGNA	Forniture	778	348	44,7
	Lavori	1.168	533	45,6
	Servizi	805	385	47,8
TOSCANA	Forniture	1.084	127	11,7
	Lavori	1.460	817	56,0
	Servizi	602	209	34,7
UMBRIA	Forniture	82	87	106,1
	Lavori	258	237	91,9
	Servizi	90	92	102,2
MARCHE	Forniture	163	116	71,2
	Lavori	506	441	87,2
	Servizi	153	159	103,9
LAZIO	Forniture	988	21	2,1
	Lavori	1.817	97	5,3
	Servizi	624	41	6,6
ABRUZZO	Forniture	127	122	96,1
	Lavori	346	226	65,3
	Servizi	111	50	45,0
MOLISE	Forniture	9	12	133,3
	Lavori	93	84	90,3
	Servizi	30	18	60,0
CAMPANIA	Forniture	581	74	12,7
	Lavori	1.732	477	27,5
	Servizi	367	152	26,8
PUGLIA	Forniture	382	254	66,5
	Lavori	971	473	48,9
	Servizi	349	123	35,8
BASILICATA	Forniture	452	9	2,0
	Lavori	259	47	18,1
	Servizi	76	18	23,7
CALABRIA	Forniture	456	368	80,7
	Lavori	696	286	41,1
	Servizi	170	35	20,6
SICILIA	Forniture	851	359	42,2
	Lavori	726	539	74,2
	Servizi	382	183	47,9
SARDEGNA	Forniture	579	410	70,8
	Lavori	855	541	63,3
	Servizi	345	215	62,3
OSSERVATORIO CENTRALE	Forniture	2.859	2.127	74,4
	Lavori	3.805	2.702	71,0
	Servizi	3.889	2.858	73,5
Totale Generale	Forniture	14.380	7.033	48,9
	Lavori	22.834	11.607	50,8
	Servizi	12.238	6.019	49,2
TOTALE Tutte le tipologie di contratto		49.452	24.659	49,9

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)¹⁸ 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**

¹⁸ 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 34/2000¹⁹.

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 appaltante²⁰.

¹⁹ Cfr. nota 10

²⁰ 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

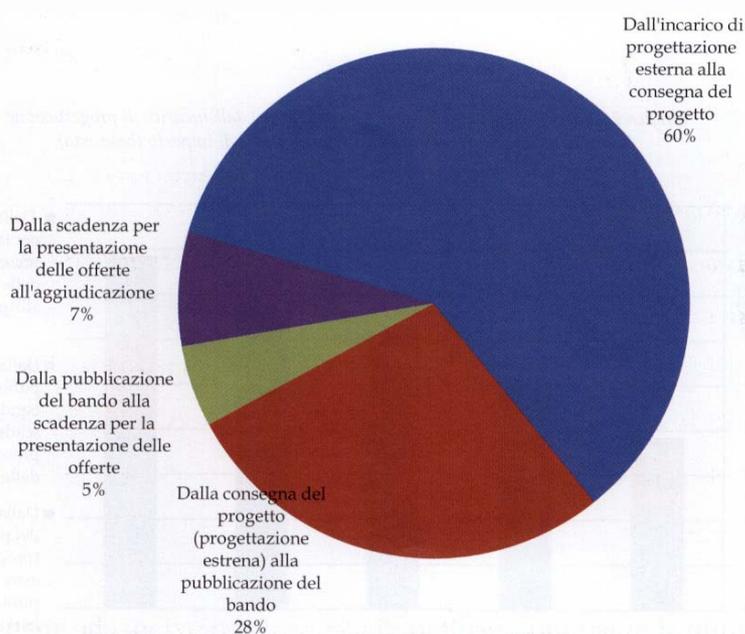
Di seguito si illustrano i risultati di alcune elaborazioni che analizzano il processo amministrativo che porta all’aggiudicazione di un contratto di lavori²¹. L’analisi è stata circostanziata ai contratti di lavori perché sono quelli che spesso presentano complessità maggiori anche nelle fasi precedenti all’aggiudicazione.

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

²¹ 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

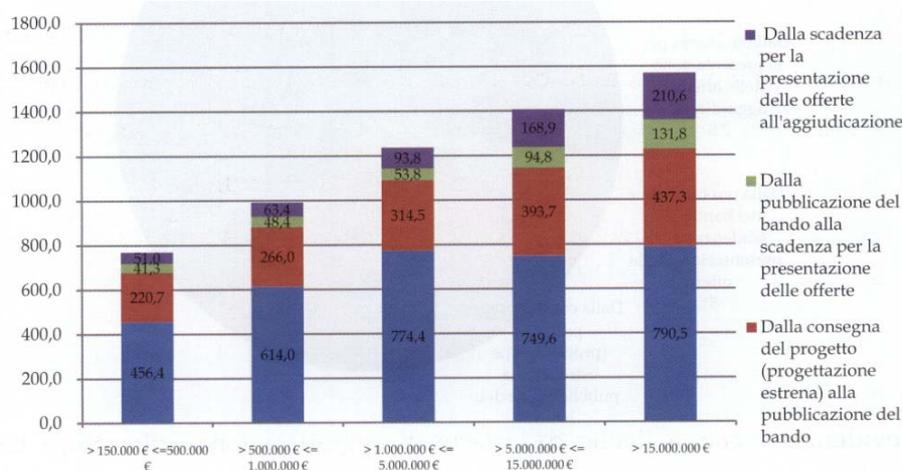


L'analisi dei tempi amministrativi per classe di importo conferma l'ipotesi che all'aumentare dell'importo e quindi, presumibilmente, della complessità dell'intervento, aumentino anche i tempi medi che precedono l'aggiudicazione del contratto. Infatti, gli interventi inclusi nella prima classe di importo 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'analisi²² 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 vantaggiosa²³) 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 aggiudicati²⁴. Le misure dei ribassi sono, infatti, trasmesse

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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 lavori²⁵. 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).

²⁵ 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

organo terzo ed imparziale. Sono state pertanto stabilite le regole del procedimento in contraddittorio con la SOA e con l'impresa interessata per il nulla osta al rilascio di nuova attestazione da parte delle SOA. In tale ambito, importanti chiarimenti hanno riguardato la nozione di imputabilità del falso e la responsabilità del cessionario di ramo d'azienda per false dichiarazioni rese dalla cedente o per la produzione di falsa documentazione riferibile alla cedente, dovendosi escludere la non imputabilità non solo nei casi di collegamento societario, peraltro da valutarsi secondo i criteri di collegamento strutturale e funzionale, ma in tutte le ipotesi in cui la falsità sia agevolmente rilevabile da parte del cessionario.

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.

L'Autorità, con riguardo sempre alla materia della qualificazione, ha affrontato anche la delicata questione relativa all'accertamento dell'autenticità dei certificati di esecuzione dei lavori (CEL) mediante i quali le imprese che intendono ottenere l'attestato di qualificazione comprovano il possesso dei requisiti speciali inerenti la capacità tecnico-organizzativa. Il legislatore, nell'intento di superare il grave e preoccupante fenomeno delle attestazioni SOA rilasciate sulla base di documenti non veritieri, ha introdotto l'adempimento posto a carico delle stazioni appaltanti relativo alla trasmissione di copia dei certificati di esecuzione dei lavori all'Osservatorio dei contratti pubblici contestualmente l'obbligo per le SOA, nell'ambito della istruttoria concernente la verifica dei requisiti delle imprese, di acquisire i CEL unicamente dall'Osservatorio (articolo 40, comma 3 lettera b) del Codice). L'Autorità, con la determinazione n. 6/2010, ha richiamato l'attenzione sulla necessità che le stazioni appaltanti diano conferma alle SOA, in modo tempestivo, dei CEL rilasciati prima dell'entrata in vigore del Codice. E' stata inoltre sottolineata la rilevanza che assume, durante l'esecuzione del contratto d'appalto, il controllo da parte delle stazioni appaltanti sul casellario informatico in merito

**Accertamento
dell'autenticità
dei certificati di
esecuzione dei
lavori**

all'eventuale decadenza dell'attestato per falsa dichiarazione, che costituisce causa di risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 135, comma 1-bis, del Codice. Solo mediante tale controllo, infatti, è possibile dare piena tutela all'interesse dell'amministrazione di interrompere i rapporti contrattuali con operatori economici che non forniscono garanzie di affidabilità morale e che di fatto hanno perso la capacità esecutiva.

2.5 Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura

L'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente sulla questione relativa agli affidamenti dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria - più volte esaminata in passato anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, cd. "decreto Bersani", convertito con legge 4 agosto 2006, n.248, con cui, all'art.2, è stata disposta l'abrogazione dell'obbligatorietà dei minimi tariffari per le attività professionali - al fine di superare incertezze applicative e disomogeneità nelle procedure delle stazioni appaltanti sia in fase di predisposizione degli atti di gara sia in fase di valutazione delle offerte e scelta dell'affidatario. La peculiarità dei servizi in argomento ed il perdurante grave fenomeno, segnalato soprattutto dalle categorie e dagli ordini professionali interessati, in ordine ai ribassi sproporzionati che caratterizzano le offerte dei candidati hanno indotto l'Autorità, con la determinazione n.5 del 27 luglio 2010, ad elaborare linee guida allo scopo di fornire un supporto alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici per il corretto svolgimento della procedura di affidamento ed evitare distorsioni della concorrenza nel settore *de quo*. E' stato in primo luogo ricostruito il quadro normativo vigente in materia, con riferimento all'articolo 91 del Codice, ove è fissata la soglia rilevante di centomila euro (inferiore quindi alla soglia comunitaria di cui all'articolo 28 del Codice per gli appalti pubblici di servizi): qualora l'importo presunto della prestazione sia pari o superiore a centomila euro la scelta dell'affidatario deve avvenire mediante procedura aperta, ristretta

**Importo presunto
della prestazione
e scelta
dell'affidatario**

o negoziata nei casi tassativamente previsti dal Codice. Nelle more dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del Codice *ex* articolo 5, continua a trovare applicazione la disciplina contenuta nel D.P.R. n. 554/1999 concernente in particolare i requisiti speciali per la partecipazione alle procedure di gara. Nel caso in cui l'importo dell'incarico sia inferiore a centomila euro, la stazione appaltante ha la facoltà di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, selezionando almeno cinque soggetti idonei, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. È stato precisato che per la progettazione e la redazione dei piani di sicurezza non è richiesta la cauzione provvisoria o definitiva, ma è necessaria la sola copertura assicurativa per responsabilità civile (in conformità a quanto dispone l'articolo 267 del D.P.R. n.207/2010). L'Autorità ha sottolineato l'importanza dell'adempimento preliminare della stazione appaltante in merito alla determinazione dell'importo da porre a base di gara: a tal fine, è necessario individuare correttamente le classi e categorie delle lavorazioni che compongono l'intervento cui si riferiscono i servizi tecnici da affidare, come definite all'articolo 14 della legge 2 marzo 1949, n.143, ed applicare la corrispondente aliquota percentuale in base alla tabella A del d.m. 4 aprile 2001, recante i corrispettivi delle attività di progettazione (il rilievo di tale adempimento è desumibile dal nuovo regolamento, essendo espressamente prevista, all'articolo 264, tra i contenuti del bando di gara, l'indicazione delle modalità di calcolo in base alle quali è stato definito l'ammontare del corrispettivo). Ciò in quanto l'abolizione della inderogabilità dei minimi tariffari consente comunque alle stazioni appaltanti di fare riferimento ai suddetti corrispettivi, secondo quanto previsto dalla c.d. "legge Bersani" e dal Codice (articolo 92, comma 2). Al fine di semplificare le attività delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, sono state predisposte delle tabelle, allegate alla determinazione, recanti la corrispondenza tra determinati interventi e le classi e categorie cui appartengono le relative opere. In tal modo risulta, tra l'altro, agevolata la selezione da parte dei concorrenti dei progetti redatti per la dimostrazione del requisito relativo all'esperienza maturata ed ai servizi svolti. Per quanto riguarda gli

**I criteri e le
modalità per la
formazione degli
elenchi degli
operatori
economici da
invitare**

affidamenti degli incarichi di importo inferiore a centomila euro, sono state richiamate le indicazioni dettate dall'Autorità con la determinazione n.1/2006, dal Ministero delle infrastrutture con la circolare n. 2473 del 16 novembre 2007 e dalla Commissione europea con la comunicazione interpretativa relativa al diritto comunitario applicabile ai contratti non o solo parzialmente disciplinati dalle direttive appalti pubblici, 2006/C 179/02, sottolineando la necessità del rispetto dei principi del Trattato sopra enunciati. A tale scopo, le stazioni appaltanti sono chiamate ad invitare soggetti con cui avviare la procedura negoziata utilizzando elenchi o mediante indagini di mercato. L'Autorità ha rammentato il divieto di fissare condizioni di partecipazione alle gare che favoriscano, ad esempio, soggetti che abbiano svolto la propria attività in un determinato ambito territoriale; devono essere altresì fornite le medesime informazioni ai candidati consentendo loro di presentare l'offerta in relazione alla prestazione richiesta. Il rispetto del principio di proporzionalità impone poi di stabilire requisiti minimi di partecipazione adeguati all'incarico da affidare, per evitare indebite restrizioni della concorrenza; non è possibile pertanto utilizzare i requisiti economico-finanziari stabiliti per i servizi in argomento di importo superiore a centomila euro. Particolare rilievo riveste il principio della trasparenza, il pieno rispetto del quale comporta principalmente l'obbligo di garantire un adeguato livello di pubblicità, con riferimento sia ai mezzi utilizzati sia ai tempi di pubblicazione, spesso troppo brevi, sia infine ai contenuti che devono essere riportati negli avvisi. L'Autorità ha inoltre indicato i criteri e le modalità per la formazione degli elenchi degli operatori economici dai quali le stazioni appaltanti scelgono i soggetti da invitare, alla luce anche delle disposizioni contenute all'articolo 267 del regolamento di attuazione del Codice. In particolare, è necessario pubblicare un avviso recante le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti interessati, senza limiti temporali, articolando lo stesso elenco in classi, categorie e fasce di importo dei lavori da progettare; l'elenco deve essere periodicamente aggiornato e deve essere assicurato il rispetto del principio della rotazione nella scelta degli operatori economici per l'affidamento di un incarico. Ulteriore criterio da

adottare è il divieto di duplice iscrizione nell'elenco di un soggetto in qualità di singolo professionista e come componente di un raggruppamento, in analogia con il generale divieto fissato per la partecipazione alle gare d'appalto all'articolo 37 del Codice. Un importante chiarimento è stato fornito con riguardo all'ammissibilità (peraltro già affermata nella determinazione n.4/2007) dell'affidamento diretto dell'incarico di importo inferiore a ventimila, purché la stazione appaltante abbia compreso i servizi tecnici nel regolamento interno che disciplina gli affidamenti dei servizi in economia. L'Autorità ha anche sottolineato gli elementi distintivi del concorso di progettazione e del concorso di idee, volti alla scelta del miglior progetto, dalla procedura di affidamento dei servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, in esito alla quale viene scelto il miglior progettista. E' stato poi rammentato l'obbligo stabilito all'articolo 91, comma 5 del Codice, di valutare in via prioritaria il concorso di progettazione o di idee - ancora scarsamente diffusi nel nostro Paese - qualora i lavori abbiano particolare rilievo architettonico, ambientale-storico e conservativo. E' stato evidenziato l'adempimento a carico del responsabile del procedimento in ordine alla redazione degli atti di gara con particolare riguardo allo studio di fattibilità e al documento preliminare alla progettazione, che deve essere opportunamente integrato affinché i progetti elaborati dai partecipanti corrispondano ai bisogni e alle esigenze dell'amministrazione, individuati in fase di programmazione ai sensi dell'articolo 128 del Codice. I concorsi di progettazione o di idee di importo superiore alla soglia comunitaria si svolgono mediante procedure aperte o ristrette; per quanto riguarda i concorsi di progettazione o di idee di importo inferiore alla soglia comunitaria, l'Autorità ha richiamato le considerazioni svolte con riferimento agli appalti di servizi tecnici di importo inferiore a centomila euro. Il rispetto del principio della trasparenza impone di indicare nel bando l'eventuale facoltà dell'amministrazione di affidare al vincitore del concorso i successivi livelli di progettazione; in tal caso è necessario che siano riportati nel bando i requisiti richiesti per lo svolgimento di tale prestazione. Chiarimenti sono stati dettati in merito ai requisiti per la partecipazione agli affidamenti di

**Concorso di
progettazione e
concorso di idee**

importo superiore a centomila euro, per i quali continuano ad applicarsi le disposizioni del D.P.R. n. 554/1999 sino all'entrata in vigore del D.P.R. n.207/2010, avendo anche riguardo alle misure più favorevoli previste in via transitoria all'articolo 253, comma 15-bis del Codice. E' stato ribadito che l'esperienza pregressa ed i c.d. "servizi di punta" devono essere valutati nel senso di consentire la più ampia partecipazione, non essendo necessario avere svolto servizi identici a quelli da affidare.

Si è ritenuto utile poi affrontare la questione relativa alla partecipazione dei raggruppamenti di tipo orizzontale, verticale e misto, con riguardo, fra l'altro, al problema interpretativo connesso alla ammissibilità dei raggruppamenti orizzontali qualora sia tecnicamente impossibile stabilire le parti da progettare per ogni singolo concorrente e all'ammissibilità dell'avvalimento dei requisiti speciali all'interno dei raggruppamenti.

Criteri di aggiudicazione

Ulteriore profilo esaminato nella determinazione n. 5/2010 è stato quello concernente i criteri di aggiudicazione, attesa la incompatibilità con il diritto comunitario di una prescrizione normativa che imponga l'adozione di un solo criterio, essendo rimessa in via generale al potere discrezionale della stazione appaltante la scelta fra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione all'oggetto del contratto. Tuttavia l'Autorità ha ritenuto opportuno far presente, come già segnalato nella determinazione n.4/2007, che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appare più idoneo a valutare gli elementi di natura tecnica e professionale dell'offerta presentata dai candidati, tenuto conto della specialità e della complessità dei servizi in argomento. E' stato inoltre richiamato un recente orientamento giurisprudenziale che ha posto un limite al principio di netta separazione tra requisiti di natura soggettiva richiesti per la partecipazione alla gara e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta, al fine di evitare una rigida interpretazione letterale dei principi comunitari: tale orientamento sembra adattarsi agli appalti in questione, ove il valore qualitativo del concorrente e l'esperienza pregressa possono incidere sull'affidabilità complessiva dell'offerta. Per quanto concerne il calcolo dell'offerta economicamente più

vantaggiosa, è stata rammentata la possibilità di fissare nel bando di gara una soglia minima che i concorrenti devono conseguire con riguardo ad alcuni elementi. E' stato posto in rilievo inoltre che la formula da applicare per attribuire il punteggio all'elemento quantitativo del prezzo, riportata nell'allegato M al regolamento - pur ancorando la valutazione alla proporzionalità nel senso che ad un prezzo più basso deve corrispondere un punteggio maggiore - consente di contenere gli effetti di ribassi eccessivi, prevedendo un andamento bilineare fondato su un valore soglia pari alla media delle offerte. E' stata richiamata l'attenzione sul rilievo che assume la documentazione di gara anche ai fini della valutazione della congruità delle offerte; il responsabile del procedimento deve pertanto predisporre il documento preliminare all'avvio della progettazione che sia puntuale ed esaustivo, riportando ogni elemento necessario per il raggiungimento degli obiettivi ivi stabiliti.

2.6 Ammissibilità dell'affidamento dei contratti pubblici a soggetti non contemplati all'articolo 34 del D.Lgs. 163/2006

L'Autorità, nell'esercizio dell'attività di regolazione, ha trattato la questione già esaminata in occasione di pareri di precontenzioso e delibere, ancora attuale a seguito della recente giurisprudenza comunitaria in materia (*sentenza 23 dicembre 2009 C-305/08*), concernente la possibilità di ammettere alle gare per l'aggiudicazione dei contratti pubblici soggetti giuridici diversi da quelli ricompresi nell'elenco di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 163/2006, quali ad esempio le fondazioni, gli Istituti di formazione o di ricerca, le Università. Con la determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010 l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire in merito indicazioni applicative di carattere generale, estendendo l'analisi al tema contiguo degli accordi convenzionali tra pubbliche amministrazioni. In primo luogo è stato evidenziato che le definizioni di operatore economico contenute nella disciplina comunitaria e nel nostro ordinamento in materia di appalti non si discostano in modo sostanziale: le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 19 e 22, del Codice non risultano in contrasto con la nozione assai ampia di operatore economico in ambito comunitario ai sensi dell'articolo

**La nozione di
operatore
economico**

1, comma 8, della direttiva 2004/18, ove con tale termine si intende qualsiasi persona fisica o giuridica, o ente pubblico, o raggruppamenti di essi che sia in grado di offrire sul mercato le prestazioni attinenti appalti di lavori, servizi o forniture, prescindendo da una precisa formula organizzativa e dal perseguimento del fine di lucro. Le difficoltà interpretative sono scaturite invece dalla disposizione di cui al citato articolo 34 del Codice (*soggetti cui possono essere affidati i contratti pubblici*) con riguardo preliminarmente alla tassatività o meno dell'elenco e, successivamente, al significato da attribuire al termine imprenditore, ivi riportato. Occorre tener conto, da un lato, che la definizione contenuta all'articolo 2082 del Codice civile porterebbe a limitare l'ambito degli operatori economici solo ai soggetti che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata, dall'altro, che la Commissione europea ha più volte affermato che le direttive in materia di appalti non ammettono restrizioni della possibilità di partecipare alle gare ad alcune categorie di soggetti. Nella determinazione è stata svolta una disamina dell'evoluzione delle posizioni espresse dall'Autorità e dalla giurisprudenza, nonché dell'orientamento della Corte di giustizia, in merito alla possibilità di partecipazione alle gare soprattutto con riguardo agli enti pubblici non economici, atteso anche il regime di agevolazioni finanziarie di cui essi godono ed il conseguente vantaggio concorrenziale che si configurerebbe rispetto ad altri operatori economici. Decisivo è stato ritenuto l'intervento del giudice comunitario del 23 dicembre 2009, che si è pronunciato su una questione rimessa in via pregiudiziale dal Consiglio di Stato: la Corte di giustizia ha chiarito ancora una volta che la nozione di operatore economico deve essere interpretata nel senso di consentire la partecipazione alle gare d'appalto di soggetti che non perseguono un preminente fine di lucro, non dispongono della struttura organizzativa d'impresa e non sono presenti in modo costante nel mercato, quali le università e gli Istituti di ricerca, autorizzati dal diritto nazionale ad offrire beni sul mercato. L'assenza di tali preclusioni nell'ordinamento interno che disciplina gli atenei porta a sostenere l'ammissibilità delle università alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici, ferma restando la

necessità della verifica delle attività consentite in base allo statuto di detti enti. La determinazione pertanto afferma la non esaustività dell'elenco di cui al predetto articolo 34 del Codice. La pronuncia sopra accennata contiene tuttavia un importante riferimento agli accordi che le università possono concludere con altre amministrazioni: l'esclusione dalle gare delle università porterebbe a non considerare contratti d'appalto tali accordi, con elusione delle direttive comunitarie in materia. La rilevanza del profilo messo in luce dal giudice comunitario ha portato l'Autorità ad approfondire anche tale aspetto, tenendo conto che l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 legittima le amministrazioni pubbliche a stipulare tra loro accordi per svolgere in collaborazione attività di interesse comune. L'orientamento del giudice comunitario ha sgomberato il campo da dubbi interpretativi individuando le condizioni alle quali il ricorso allo strumento dell'accordo convenzionale, adottato anche in altri paesi UE, non è in contrasto con il diritto comunitario: la cooperazione deve essere finalizzata al perseguimento di obiettivi comuni di interesse pubblico, con reale suddivisione dei compiti e delle responsabilità, l'unica movimentazione finanziaria ammessa è il rimborso delle spese sostenute, l'accordo non deve essere diretto ad eludere le direttive in materia di appalti. Il citato articolo 15 deve essere dunque interpretato, attesa la formulazione generica adoperata dal legislatore, alla luce anche delle indicazioni fornite dal giudice nazionale, nel senso di ammettere, per le pubbliche amministrazioni, la possibilità di stipulare accordi per coordinare lo svolgimento di attività in vista del perseguimento di un risultato comune, quale forma di reciproca collaborazione e nell'obiettivo comune di fornire servizi alla collettività e gratuitamente.

**Accordi
convenzionali tra
Pubbliche
Amministrazioni**

2.7 Tracciabilità dei flussi finanziari

L'Autorità ha intrapreso, dall'entrata in vigore del piano straordinario contro le mafie che ha introdotto obblighi di tracciabilità finanziaria negli appalti pubblici (di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n.187 e dalla legge di conversione 17 dicembre 2010 n. 217), una capillare attività di ascolto delle diverse istanze

di chiarimento, al fine di contemperare l'interesse di ordine pubblico, con particolare riguardo agli obiettivi di prevenzione della criminalità - cui la normativa è tesa - con la definizione di un quadro di regole certo, tanto più auspicabili in un campo, come quello dei pagamenti pubblici alle imprese, che presenta già aspetti di particolare complessità.

**CIG e CUP
obblighi di
tracciabilità**

Il dettato della legge impone di rendere tracciabili tutti i flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi mediante l'univoca individuazione garantita dall'attribuzione, da parte dell'Autorità, del cd. Codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi della legge 16 gennaio 2003, n.3, del cd. Codice unico di progetto (CUP), attribuito dal CIPE; i pagamenti devono, quindi, transitare su conti correnti dedicati e devono essere effettuati con bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti idonei a consentire comunque la piena tracciabilità.

Questo sistema, aldilà delle difficoltà operative sino ad oggi riscontrate, presenta indubbi aspetti positivi che meritano di essere sottolineati. Dai dati in possesso dell'Autorità emerge con estrema chiarezza che la normativa in commento sta generando una maggiore trasparenza del mercato degli appalti sia dal lato pubblico che dal lato privato: l'obbligatorietà della richiesta del CIG sta, infatti, portando alla luce un numero rilevante di contratti e di stazioni appaltanti, rientranti nel novero degli organismi di diritto pubblico, in precedenza del tutto sconosciuti all'Autorità e, conseguentemente, esclusi dal monitoraggio e dalla rendicontazione al Parlamento.

Peraltro, le nuove norme hanno posto numerose difficoltà applicative e dubbi interpretativi, che hanno indotto l'Autorità a fornire alcune prime indicazioni con l'emanazione della determinazione n. 8 del 18 novembre 2010. Sono state, in particolare, esaminate le questioni ritenute più urgenti, allo scopo di consentire la piena attuazione della normativa, agevolando i soggetti coinvolti nella corretta individuazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 3 della legge n.136/2010, limitando al contempo eventuali ripercussioni negative nell'attività imprenditoriale, ricollegabili agli oneri ed adempimenti dalla stessa imposti.

Alla determinazione n. 8 ha fatto seguito la determinazione 10 del 22 dicembre 2010, che, a seguito della conversione in legge del decreto legge di modifica della legge n. 136/2010, ha fornito ulteriori indicazioni interpretative ed operative sulla concreta attuazione degli obblighi di tracciabilità, con la finalità di definire un quadro applicativo il quanto più possibile completo ed esaustivo.

Le determinazioni recano, in primo luogo, una disamina delle criticità relative all'impatto dell'articolo 3 della legge n. 136/2010 sui contratti in essere alla data di entrata in vigore della norma (7 settembre 2010), dapprima sprovvista di un'espressa disciplina transitoria. All'esito della definizione del quadro normativo, l'Autorità ha osservato che - ferma restando la sottoposizione agli obblighi di tracciabilità dei contratti sottoscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 136 - le disposizioni transitorie dettate dall'articolo 6 del d.l. n. 187/2010 comportano l'integrazione automatica, ai sensi dell'articolo 1374 del Codice civile, di tutti i contratti in essere alla data del 7 settembre 2010 i cui effetti non siano esauriti alla scadenza del periodo transitorio (centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del citato d.l. n. 187/2010).

Come posto in rilievo nella determinazione n. 10/2010, il meccanismo di integrazione automatica, valido sia per i contratti principali che per i contratti a valle, è idoneo ad evitare la grave conseguenza della nullità assoluta dei contratti sprovvisti delle clausole della tracciabilità alla scadenza del periodo transitorio, sancita dal comma 8 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, consentendo altresì di abbattere gli elevati costi connessi. In un'ottica di supporto operativo alle stazioni appaltanti, alla determinazione n. 8/2010 sono stati, inoltre, allegati esempi di clausole di tracciabilità, da inserire nei contratti soggetti agli obblighi in commento.

Le determinazioni hanno affrontato anche la complessa definizione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della norma sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Particolarmente delicata è la delimitazione della nozione di filiera delle imprese, di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010: da tale nozione dipende, infatti, l'effettiva attuazione della tracciabilità, poiché, sulla base delle pregresse esperienze

**Ambito
soggettivo ed
oggettivo di
applicazione
della norma sulla
tracciabilità dei
flussi finanziari**

investigative, è spesso proprio nei rapporti a valle dell'appalto principale che si annidano irregolarità o vere e proprie illegalità.

Partendo, quindi, dall'assunto che l'estensione della filiera deve essere tale da garantire un controllo capillare dei flussi finanziari pubblici, l'Autorità, alla luce delle disposizioni chiarificatrici dettate dal d.l. n. 187/2010, ha rammentato che rientrano nella filiera sia i subappalti di cui all'art.118, comma 11 del Codice dei contratti sia l'insieme più ampio dei contratti derivati dall'appalto, stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto principale.

A titolo esemplificativo, nella determinazione n. 8/2010, sono indicate alcune fattispecie contrattuali, configurabili quali subappalti/subcontratti, relative agli appalti di lavori pubblici, cui devono essere applicate le norme sulla tracciabilità. Con la determinazione n. 10/2010 è stato poi fornito un importante chiarimento riguardante i pagamenti nell'ambito dei raggruppamenti temporanei di imprese che, attesa l'autonomia gestionale conservata dalle imprese raggruppate, devono ritenersi soggetti agli obblighi di tracciabilità, al pari dei pagamenti nell'ambito dei consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 34, comma 1, lett. e) del Codice dei contratti.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione, nella determinazione n. 8/2010 viene chiarito che, oltre ai contratti di appalto, devono intendersi comprese le fattispecie contrattuali ad essi assimilabili, secondo il diritto comunitario e nazionale, quali le concessioni di lavori pubblici e le concessioni di servizi di cui all'articolo 30 del Codice, nonché i contratti di partenariato pubblico-privato (definiti all'art. 3, comma 15-ter del decreto legislativo n.163/2006). Inoltre, la tracciabilità dei flussi finanziari, rispondendo ad una finalità di ordine pubblico che si configura quale esigenza superiore rispetto a quella della concorrenza, riguarda anche i contratti non assoggettati, in tutto o in parte, al Codice (in virtù del titolo II, parte I, dello stesso). Le implicazioni di questa interpretazione sono state più ampiamente sviluppate nella determinazione n. 10/2010, con la quale l'Autorità - aldilà di una elencazione esaustiva delle fattispecie contrattuali soggette o non soggette agli obblighi di tracciabilità - ha delineato un

criterio ermeneutico che valesse da guida nell'esame dei singoli casi specifici, ancorato alla nozione di contratto di appalto di derivazione comunitaria accolta dall'articolo 3, comma 6, del Codice; tenendo a mente questa nozione, si è osservato che la tracciabilità prescinde dalle procedure di aggiudicazione in concreto seguite e dall'importo del contratto.

Sulla base di questo criterio interpretativo, nella determinazione n. 10/2010, vengono fornite alcune esemplificazioni sia per quanto concerne i contratti d'appalto nei settori ordinari sia per quelli nei settori speciali, con particolare riguardo ai contratti di servizi esclusi di cui al titolo II, parte I, ed agli appalti di servizi non prioritari compresi nell'allegato II B del Codice. Coerentemente, sono state ritenute escluse dal perimetro della tracciabilità tutte le fattispecie che non sono riconducibili al contratto di appalto. Al riguardo, alcune puntualizzazioni si sono rese necessarie per l'articolo 19, comma 1 del Codice: quest'ultimo contempla una molteplicità di figure contrattuali eterogenee, non tutte qualificabili come contratti d'appalto. A titolo esemplificativo, secondo quanto osservato nella determinazione n. 10/2010, gli obblighi di tracciabilità non si estendono ai contratti di lavoro conclusi dalle stazioni appaltanti con i propri dipendenti (articolo 19, comma 1, lett. e) ed alle figure agli stessi assimilabili (ad esempio, la somministrazione di lavoro con le pubbliche amministrazioni, disciplinata dagli articoli 20 e ss. del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, così come il lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997 n. 196). Parimenti esclusi dal perimetro di applicazione della tracciabilità sono i contratti aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni (articolo 19, comma 1, lett. a), nonché concernenti i servizi di arbitrato e conciliazione (articolo 19, comma 1, lett. c).

Sempre seguendo il criterio interpretativo illustrato, la determinazione n. 10/2010 ha posto in rilievo che gli obblighi di tracciabilità non trovano applicazione agli incarichi di collaborazione *ex* articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), allo svolgimento di prestazioni di lavori, servizi e forniture in economia tramite

amministrazione diretta ex articolo 125, comma 3, del Codice (a differenza di quanto avviene in caso di cottimo fiduciario) ed alle prestazioni eseguite in favore di pubbliche amministrazioni dalle società *in house*, essendo detto rapporto non assimilabile ad un contratto d'appalto.

Ulteriori importanti delucidazioni sono state offerte nella determinazione n. 8/2010 con riguardo alle spese effettuate dai cassieri, utilizzando il fondo economale, per le quali deve ritenersi consentito l'utilizzo di contanti, nel rispetto della normativa vigente, a patto che tali spese siano tipizzate dall'amministrazione mediante l'introduzione di un elenco dettagliato all'interno di un proprio regolamento di contabilità ed amministrazione e che non si tratti di spese effettuate a fronte di contratti d'appalto.

Da un punto di vista strettamente operativo, entrambe le determinazioni illustrano le modalità attuative degli obblighi di tracciabilità con particolare riguardo all'utilizzo del conto dedicato e di strumenti di pagamento tracciabili, nonché con riferimento ai relativi obblighi di comunicazione a carico degli operatori economici.

I menzionati atti contengono, altresì, un'ampia disamina delle procedure connesse all'indicazione, negli strumenti di pagamento, del codice identificativo di gara (CIG) - atto ad identificare il singolo affidamento nell'ambito del progetto, a fronte del quale si esegue il pagamento - che deve essere richiesto dal responsabile unico del procedimento.

In particolare, vengono prese in considerazione alcune ipotesi peculiari di funzionamento del CIG (acquisti di beni e servizi effettuati per mezzo del Mercato Elettronico della p.a., contratti stipulati nell'ambito del sistema delle convenzioni CONSIP ed accordi quadro, gare divise in più lotti), per le quali si è ritenuta opportuna una semplificazione degli adempimenti a carico di stazioni appaltanti ed operatori economici.

Un ulteriore aspetto affrontato nelle determinazioni è quello della attenuazione degli obblighi di tracciabilità nel caso di flussi finanziari di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010 (pagamenti di dipendenti, consulenti, fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese

generali e provvista di immobilizzazioni tecniche, nonché pagamenti in favore di enti previdenziali assicurativi, istituzionali, in favore dello Stato o di gestori o fornitori di pubblici servizi), chiarendo che, per tali pagamenti, non è necessaria l'indicazione del CIG.

Da ultimo, si ritiene opportuno porre in luce che l'Autorità ha allo studio una serie di iniziative finalizzate allo snellimento ed ottimizzazione dei processi autorizzativi di accesso ai sistemi ed alla semplificazione delle procedure di rilascio del CIG con l'obiettivo di ridurre l'impatto sugli utenti in termini di tempi di attesa e di lavorazione delle pratiche.

2.8 Procedura negoziata nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria

L'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento in merito agli affidamenti dei contratti di valore economico inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, tenuto conto del crescente ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando soprattutto a seguito dell'innalzamento dell'importo da 100.000 a 500.000 euro al di sotto del quale l'amministrazione aggiudicatrice ha la facoltà di adottare tale procedura per gli appalti di lavori, ai sensi dell'articolo 122, comma 7-bis, del Codice. Con la determinazione n. 2/2011 è stato preliminarmente evidenziato che sotto il profilo procedimentale, mentre le direttive precedenti si limitavano a stabilire i casi in cui era ammessa la procedura negoziata senza nulla dire sulle relative modalità di svolgimento, la direttiva 2004/18/CE introduce talune regole sui criteri di selezione delle offerte al fine di garantire la "*par condicio*" dei concorrenti, dando luogo ad una "*procedimentalizzazione comunitaria*" della procedura negoziata, non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara. Il legislatore nazionale ha esteso la disciplina concernente le procedure, aperta, ristretta e negoziata, contemplate nella direttiva, agli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, con alcune eccezioni fra le quali vi è la fattispecie prevista all'articolo 122, comma 7-bis del Codice. Richiamata brevemente la normativa codicistica e regolamentare riguardante gli affidamenti in economia mediante cottimi fiduciari (consentiti per i servizi e le forniture di

L'indagine di mercato

importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria e per i lavori di importo inferiore a 200.000 euro) e la procedura negoziata nei settori speciali, l'Autorità si è soffermata sulla disposizione contemplata al citato articolo 122, comma 7-bis, delineando il corretto *modus operandi* che l'amministrazione deve seguire per la scelta del contraente, alla luce dei principi generali di matrice comunitaria comunque applicabili e del necessario coordinamento con quanto disposto all'articolo 57, comma 6 del Codice. E' stato inoltre approfondito il tema del ricorso alla "indagine di mercato", per il quale non esiste una definizione normativa, precisando che l'utilizzo di tale strumento non può comportare l'individuazione degli operatori economici da invitare con modalità "chiuse" rispetto al mercato. In ogni caso, si è specificato che la stazione appaltante deve esplicitare nella determina a contrarre i criteri che utilizzerà per la scelta delle imprese da invitare, riportando detti criteri, in caso di avviso preventivo, nel documento. Ulteriori osservazioni hanno riguardato la necessità della pubblicazione dell'avviso di *post*-informazione, al fine di rendere noti i soggetti aggiudicatari in esito alla procedura. Si è inoltre suggerito alle amministrazioni di predisporre "elenchi aperti di operatori economici", indicando le caratteristiche che gli elenchi devono presentare affinché siano compatibili con la normativa nazionale e comunitaria, stante il generale divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare cosiddetti "albi speciali o elenchi di fiducia" stabilito all'articolo 40, comma 5 del Codice). Considerazioni conclusive hanno riguardato la disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata, attesa la frequenza del ricorso a tale strumento soprattutto nei servizi e nelle forniture.

L'avviso di post-informazione e gli elenchi aperti degli operatori economici

2.9 Sanzioni alle SOA ai sensi del regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 163/2006

Con la determinazione n.1/2011 l'Autorità ha inteso fornire indicazioni applicative in ordine alle sanzioni amministrative (pecuniarie ed interdittive) nei confronti delle SOA previste all'articolo 73 del regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice, adottato con il D.P.R. 5 ottobre

2010, n.207. E' stato in primo luogo evidenziato che l'articolo 73 del regolamento è entrato in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (supplemento ordinario n.270/L del 10 dicembre 2010), a differenza delle altre disposizioni regolamentari per le quali è previsto il termine di 180 giorni dalla stessa data. Si è posto pertanto un problema di disciplina transitoria, in quanto l'articolo 73 troverà immediata applicazione solo per violazioni di comportamenti delle SOA già contemplati nel Codice o nel previgente regolamento in materia di qualificazione di cui al D.P.R. n.34/2000. Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, le sanzioni riguardanti fattispecie normative che avranno effetto decorsi 180 giorni dalla pubblicazione del regolamento potranno essere comminate per violazioni poste in essere successivamente all'entrata in vigore del relativo obbligo. Si è ritenuto utile, a tale riguardo, riportare nelle linee guida allegate alla determinazione la descrizione analitica delle singole fattispecie sanzionabili ed indicare in una apposita tabella le singole violazioni e la data dalla quale entra in vigore l'obbligo posto a carico delle SOA.

La disciplina sanzionatoria nei confronti delle SOA attiene principalmente agli adempimenti volti a garantire l'esercizio del potere di verifica da parte dell'Autorità sui requisiti necessari per svolgere l'attività di attestazione e agli atti posti in essere, in relazione a tale attività, nei confronti delle imprese esecutrici di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro. Sono pertanto disposte sanzioni pecuniarie in caso di mancata risposta alle richieste dell'Autorità o di mancata comunicazione secondo quanto stabilito nel D.P.R. n.207/2010.

Nella determinazione è stato approfondito il requisito dell'"indipendenza di giudizio" delle SOA, stabilito all'articolo 40, comma 3 del Codice, da intendersi in un'accezione ampia, alla luce anche del recente parere reso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Il controllo dell'Autorità è diretto ad assicurare il rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa con riguardo alle situazioni che possono compromettere l'indipendenza delle SOA, tenuto conto della funzione pubblicistica svolta dalle stesse. E' pertanto necessario che le SOA

**La nuova
disciplina
sanzionatoria nei
confronti delle
SOA**

comunicano ogni conflitto di interessi non solo attuale ma anche potenziale, che possa incidere sull'adozione di un atto di certificazione.

Sono poi stati illustrati gli effetti della sospensione o decadenza dell'autorizzazione ad attestare sull'attività e sull'assetto societario ed organizzativo della SOA, nonché sui rapporti con le imprese qualificate o in attesa di qualificazione, le quali devono essere tempestivamente informate in caso di sanzione interdittiva o di fallimento o cessazione di attività della SOA stessa. Ulteriori indicazioni hanno riguardato le decisioni che l'impresa può assumere a seguito del ricorrere di una delle suddette circostanze ed il divieto di trasferimento di azienda tra SOA in caso di sospensione o decadenza dell'autorizzazione.

2.10 Segnalazioni al Parlamento

L'Autorità ha prestato particolare attenzione alla materia dei servizi pubblici locali che, accanto alle attività più propriamente ascrivibili alla vigilanza, è stata oggetto della segnalazione al Governo ed al Parlamento del 3 giugno 2010. La segnalazione completa il processo di analisi ed approfondimento dello sviluppo della normativa di settore intrapreso con la segnalazione del 26 novembre 2008, alla luce delle disposizioni dettate dall'articolo 23- *bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 del 26 novembre 2008.

**Disciplina dei
servizi pubblici
locali di
rilevanza
economica**

Nella segnalazione citata, l'Autorità ha posto in rilievo la persistente incompiutezza del processo di transizione dei servizi pubblici locali verso assetti di mercato concorrenziali, in larga parte dovuta all'eccessiva instabilità del quadro normativo ed alla connessa mancanza di un'adeguata regolazione di mercato, che inducono a ritenere necessaria l'individuazione di una autorità indipendente di regolazione a livello nazionale.

Sono state, altresì, evidenziate alcune problematiche relative all'armonizzazione della disciplina generale con le discipline di settore alla luce del campo di applicazione della riforma ed al fine di evitare condizioni di incertezza che rischiano di disincentivare l'apporto di risorse private.

Nella segnalazione vengono esemplificate, in particolare, alcune criticità attinenti la gestione integrata del ciclo dei rifiuti, la gestione di risorse idriche ed il trasporto pubblico locale.

L'Autorità ha, inoltre, segnalato l'opportunità di dettagliare le regole procedurali da osservare per l'aggiudicazione delle concessioni di servizi, soffermandosi sulla necessità di stabilire, anche sulla base delle indicazioni provenienti dal legislatore comunitario, gli obblighi di pubblicità da assolvere in ambito nazionale e sovranazionale, gli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità, i requisiti di partecipazione alle gare e le procedure di gara da seguire.

E' stato al riguardo osservato come la tutela del principio concorrenziale debba essere garantita anche attraverso l'affermazione di un nuovo *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, improntato al rispetto del principio di trasparenza nell'utilizzo dello strumento concessorio, anche in considerazione del fatto che la mancata codificazione di regole procedurali da seguire per gli affidamenti, lungi dal costituire un beneficio per gli enti locali in termini di maggiore libertà d'azione, sfocia spesso in aggravii procedurali, ascrivibili all'indeterminatezza delle disposizioni ed al connesso contenzioso sulla loro corretta applicazione.

La segnalazione contiene, inoltre, un'analisi sia dei modelli "ordinari" per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia del modello "eccezionale" dell'*in house*, nonché una disamina delle limitazioni all'operatività dei gestori sul mercato imposte dal comma 9 dell'articolo 23 *bis*, con particolare riguardo alle società miste. Da ultimo, l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire il regime transitorio degli affidamenti non conformi, al fine di garantire una transizione ordinata verso l'esternalizzazione totale o parziale dei servizi gestiti secondo modalità non più consentite dalla normativa nazionale.

**Predisposizione
della legge
annuale per il
mercato e la
concorrenza**

L'Autorità, in sede di predisposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, ai sensi dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, ha formulato alcune osservazioni e proposte, in considerazione della rilevanza e della complessità del mercato connesso al settore dei contratti pubblici, per l'entità delle risorse attivate e del numero degli appalti affidati oltre che per l'elevato numero delle stazioni appaltanti. I compiti istituzionali attribuiti all'Autorità relativi alla vigilanza sulla corretta applicazione del Codice comportano sostanzialmente la vigilanza sul rispetto dei principi del Trattato di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza nelle singole procedure di gara e quindi sul corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici. Per altro verso, una gestione attenta e trasparente del processo di acquisizione di beni e servizi è indicativa della capacità di programmazione delle pubbliche amministrazioni. La qualità dell'allocazione delle risorse pubbliche dipende dunque dal livello di trasparenza del procedimento amministrativo e dalla effettiva concorrenza tra gli operatori economici coinvolti. L'Autorità ha pertanto ritenuto opportuno segnalare alcuni interventi volti a rimuovere ostacoli alla concorrenza e a riconsiderare ambiti sottratti all'applicazione del Codice.

In particolare, dai dati in possesso dell'Osservatorio è emerso un notevole incremento del ricorso alla procedura negoziata senza bando di gara, anche a seguito dell'innalzamento della soglia, per i lavori pubblici, a 500.000 euro (articolo 122, comma 7-bis del Codice) al di sotto della quale è ammesso l'utilizzo della procedura solo in relazione al valore economico e non è dunque vincolato alle condizioni tassativamente stabilite per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria. Al fine di limitare tale pratica anticoncorrenziale, si rende necessaria una modifica normativa volta a porre un termine temporale alla citata disposizione, integrando la stessa con il riferimento al principio della adeguata pubblicità e all'elenco per l'individuazione dei soggetti da invitare.

Per quanto riguarda i concessionari di lavori pubblici, occorre un maggior controllo sul rispetto dell'obbligo di affidare a terzi una quota di lavori, a tutela della concorrenza. Sarebbe auspicabile un incremento della quota dei lavori da affidare a terzi (l'articolo 146 del Codice prevede il 30%) e l'introduzione dell'obbligo per il concessionario di documentare i lavori appaltati a terzi, con cadenza periodica, secondo piani di investimento prestabiliti dalle parti, nonché di comunicare all'Autorità lo stato di attuazione dello stesso.

Criticità sono state riscontrate nel settore delle concessioni di servizi, disciplinate all'articolo 30 del Codice, tenuto conto della difficoltà di stimare l'autentico valore dell'affidamento, inteso quale remunerazione presunta per il concessionario, e dell'importanza della corretta individuazione di tale valore nel bando di gara, anche ai fini degli obblighi di pubblicità del bando. Sarebbe pertanto opportuno inserire all'articolo 30 del Codice il riferimento all'articolo 66 in materia di pubblicità e la possibilità di utilizzare il dialogo competitivo, in quanto la flessibilità della procedura appare più adeguata a superare le asimmetrie informative, oltre l'obbligo di comunicazione nei confronti dell'Autorità.

E' stato poi nuovamente evidenziato il preoccupante fenomeno delle procedure emergenziali, alla luce dell'indagine condotta dall'Autorità sugli interventi oggetto di ordinanze di protezione civile. Tali provvedimenti, tenuto conto delle ingenti risorse pubbliche stanziare sia per gli interventi conseguenti a calamità naturali sia per quelli connessi alla dichiarazione di "grande evento" ai sensi dell'articolo 5-bis comma 5 della legge n. 401/2001, destano forti perplessità per le numerose ed ampie deroghe alla normativa in materia di appalti pubblici ed alla stessa vigilanza dell'Autorità generalmente disposte nelle stesse ordinanze. L'Autorità, nell'affermare che i principi fondamentali stabiliti all'articolo 2 del Codice non possono mai essere derogati, ha ribadito la necessità di circoscrivere le procedure emergenziali ai casi di eventi eccezionali, determinati da fatti imprevedibili, coincidenti in buona sostanza con le calamità naturali, con la

conseguente abrogazione del citato comma 5 dell'articolo 5-bis della legge n.401/2001.

Un'ulteriore proposta ha riguardato l'introduzione di una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti", sulla base delle capacità organizzative e tecniche, per rendere il mercato dei contratti pubblici più trasparente ed efficiente, pur nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti locali. Il sistema di qualificazione non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, ma dovrebbe favorire il ricorso alla delega di funzioni a soggetti meglio strutturati qualora l'amministrazione non sia in grado di seguire l'intera procedura dell'appalto. Potrebbe risultare utile a tal fine prevedere l'obbligo per la stazione appaltante di iscrizione presso un'apposita anagrafe da istituirsi presso l'Osservatorio.

Sono state inoltre accennate le problematiche riguardanti l'istituto dell'avvalimento, sulla base dell'accertamento istruttorio condotto dall'Autorità, tenuto conto che ai sensi dell'articolo 49 comma 11 le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità tutte le dichiarazioni di avvalimento, indicando l'aggiudicatario. Occorre soprattutto stabilire modalità idonee a dimostrare in concreto il possesso dei requisiti e la reale capacità dell'impresa, a garanzia del compimento delle obbligazioni contrattuali, per evitare il rischio che l'avvalimento si risolva in un fatto meramente formale. Maggiori difficoltà sono state riscontrate qualora l'avvalimento non riguardi la messa a disposizione di beni materiali, quali attrezzature, bensì requisiti speciali quali ad esempio l'esperienza maturata nei servizi analoghi.

Infine, l'Autorità, per il perseguimento dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, ha richiesto l'attribuzione di poteri più pregnanti rispetto a quelli attualmente previsti. In particolare, è stato chiesto il riconoscimento del potere di comminare sanzioni nei confronti degli atti posti in essere in violazione del Codice; a tale potere dovrebbe essere connesso l'obbligo per le stazioni appaltanti, qualora l'Autorità abbia

segnalato l'esistenza della causa di illegittimità ed invitato la stazione appaltante ad un riesame del provvedimento, di comunicare all'Autorità l'esito del procedimento di riesame ed a motivare, ove ritenga di non adeguarsi alle indicazioni dell'Autorità. Il mancato rispetto di tale obbligo comporterebbe l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 6 del Codice.

L'Autorità ha ritenuto di formulare alcune osservazioni sulla norma contenuta all'articolo 1, comma 10-ter del decreto legge 23 ottobre 2008, n.162, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n.201, riguardante la natura giuridica delle casse previdenziali. In particolare, nella citata disposizione è stabilito che gli enti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1999 n. 153 e gli enti trasformati in associazioni o fondazioni ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 non sono da ricomprendersi negli elenchi degli organismi di diritto pubblico, ai fini dell'applicazione del Codice, a condizione che detti enti non usufruiscano di finanziamenti pubblici, fatte salve le misure di pubblicità sugli appalti di lavori, servizi e forniture. Si sono posti al riguardo delicati problemi applicativi, messi in luce anche in esito all'attività di vigilanza svolta dall'Autorità: la questione relativa alla qualificazione di un soggetto come organismo di diritto pubblico è, infatti, determinante ai fini dell'inclusione dello stesso nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'articolo 3, comma 25, del Codice, tenute all'integrale applicazione della normativa in materia di contratti pubblici. Si è trattato, dunque, di accertare la qualificazione degli enti gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie ed in generale di una serie di enti che, pur rivestendo una forma tipicamente privatistica, sono sottoposti dal legislatore ad una disciplina derogatoria a quella di diritto comune, facendo così emergere sia un peculiare legame con il soggetto pubblico sia la strumentalità di detti enti rispetto al conseguimento di finalità di interesse pubblico.

Nel richiamare il contesto normativo nazionale e comunitario vigente in ordine alla definizione di organismo di diritto pubblico, l'Autorità ha

**Natura di
organismi di
diritto pubblico
delle casse
previdenziali
privatizzate**

condotto un'analisi volta a verificare in concreto la ricorrenza dei tre requisiti necessari ai sensi dell'articolo 3, comma 26 del Codice (personalità giuridica, finalità tese a soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale e finanziamento pubblico maggioritario o controllo da parte di soggetti pubblici), tenendo conto delle disposizioni che hanno regolamentato la trasformazione delle casse previdenziali in persone giuridiche private. In particolare, accertata la conformità degli enti in argomento rispetto al profilo della personalità giuridica, è stato evidenziato, sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale, che la finalità istituzionale perseguita - consistente nel provvedere ai bisogni previdenziali ed assistenziali di determinati soggetti - continua ad essere di natura pubblicistica e che l'influenza pubblica è predominante, costituendo la contribuzione obbligatoria una forma di concorso finanziario dello Stato, il quale peraltro mantiene compiti di vigilanza e controllo penetranti sui medesimi enti. L'Autorità ha pertanto ritenuto che la privatizzazione degli enti previdenziali non ne abbia modificato la natura di organismo di diritto pubblico, già riconosciuta a tali enti in sede di elencazione esemplificativa (e non esaustiva) di detti organismi contenuta nell'allegato III al Codice dei Contratti. Da ciò consegue che gli enti in argomento sono tenuti al rispetto di tutta la disciplina in materia di contratti pubblici. E' stata in conclusione segnalata la necessità di un intervento normativo idoneo a chiarire i dubbi interpretativi sorti al riguardo.

CAPITOLO III

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

In tema di divieti di partecipazione all'azionariato delle SOA, il D.P.R. 207/2010, come recentemente modificato dal Decreto Legge recante "Prime disposizioni urgenti per l'economia", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011, individua quali soggetti esclusi quelli ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori. La recente previsione normativa tiene conto delle criticità evidenziate nel Parere del Consiglio di Stato n. 852/2011 del 24 febbraio 2011.

**Divieti di
partecipazione
all'azionariato
delle SOA**

Come precisato dal sopra citato parere del Consiglio di Stato, la nuova disciplina ha inoltre mantenuto l'eccezione per le sole associazioni nazionali di categoria che hanno sottoscritto contratti collettivi nazionali di lavoro per i dipendenti delle imprese edili ed affini o di comparto, nonché per le associazioni nazionali rappresentative delle stazioni appaltanti. Tali soggetti possono infatti possedere azioni di una SOA nel limite massimo complessivo del 20% del capitale sociale, ed ognuna delle associazioni nella misura massima del 10%, con la dovuta precisazione, tuttavia, che con l'espressione associazione nazionale di categoria debba intendersi la sola associazione sindacale di lavoratori e non l'associazione datoriale, in quanto è da ritenersi che solo i sindacati dei lavoratori non determinino, se possessori di azioni delle SOA, rischi di conflitto di interessi.

Ulteriormente, il comma 6 dell'art. 66 del nuovo Regolamento consente all'Autorità di negare l'autorizzazione alla partecipazione azionaria della SOA, nei confronti di soggetti diversi da quelli esplicitamente esclusi dalla medesima norma, allorché il soggetto titolare della partecipazione possa

influire sulla corretta gestione delle SOA o compromettere il requisito dell'indipendenza. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha precisato che tale disposizione rappresenta una previsione di chiusura che specifica un'ulteriore *ratio* del potere autorizzatorio conferito all'Autorità, nel senso che non giustifica il diniego solo con riguardo ai soggetti esplicitamente esclusi, ma anche quando soggetti diversi, titolari della partecipazione, possano influire in ragione di mere caratteristiche soggettive, sulla correttezza della gestione delle SOA o comprometterne il requisito dell'indipendenza.

In tal senso, tale previsione di chiusura consente all'Autorità di negare l'autorizzazione anche solo con riguardo all'attività svolta dal soggetto titolare della partecipazione azionaria ove la stessa sia tale da influire potenzialmente sulla corretta gestione o comprometterne il requisito di indipendenza.

Per quanto riguarda la cessione di rami d'azienda, l'art. 76, comma 10, prevede nuove disposizioni in merito alla possibilità di avvalersi, per la qualificazione delle imprese, dei requisiti acquisiti a seguito di un'operazione di: fusione, trasferimento di azienda o di un suo ramo. La dimostrazione della sussistenza del ramo deve essere garantita da una perizia giurata di un tecnico nominato dal tribunale competente.

In questo modo la valutazione del reale trasferimento dei requisiti trova una più oggettiva responsabilità in capo ad un soggetto terzo nominato da un tribunale. E' da attendersi, quindi, che tale obbligo di perizia comporterà un freno al mercato delle qualificazioni attraverso tali operazioni, ma forse anche maggiori costi per il compenso del perito e maggiori tempi connessi alla presentazione dell'istanza al tribunale, alla nomina del perito ed al tempo di redazione della perizia stessa.

L'art. 83 del nuovo Regolamento ribadisce quanto già introdotto dal Codice: sono validi solo i certificati di esecuzione dei lavori pubblici telematicamente trasmessi dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio; il comma 7, di nuova introduzione, prevede inoltre un obbligo di informativa

per le SOA che rilevi l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico, ai fini dell'emanazione dei previsti provvedimenti sanzionatori. E', pertanto, da attendersi che la sanzione possa avere un forte impatto sulle amministrazioni pubbliche, tanto più se si considera che l'art. 8, comma 7, lett. a) del Regolamento pone il limite di 30 giorni alle stazioni appaltanti per l'inserimento dei certificati nel Casellario presso l'Osservatorio.

Le nuove disposizioni in tema di certificati di esecuzione lavori

Inoltre, in attuazione dell'art. 40, comma 3, lettera b), del Codice, viene introdotto il divieto per le SOA, ai fini del rilascio dell'attestazione, di utilizzare i certificati di lavori che non siano presenti nel casellario informatico.

Le maggiori novità introdotte dal nuovo Regolamento in tema di qualificazione riguardano indubbiamente il potere sanzionatorio in capo all'Autorità. In relazione al possibile sistema di incentivi atto ad indurre le SOA ad agire in conformità con le finalità della norma, la normativa finora in vigore li aveva infatti limitati allo strumento della revoca dell'autorizzazione. Va al riguardo osservato che mentre il DPR 34/2000 sostanzialmente assegnava all'Autorità un solo strumento effettivamente deterrente, la revoca, ossia una minaccia di fatto "non credibile" (ed infatti è stata utilizzata solo poche volte connotate da comportamenti di estrema gravità), il nuovo Regolamento ha notevolmente migliorato la situazione, introducendo un sistema assai più articolato, incentrato sulla gradualità della sanzione.

Le novità relative al potere sanzionatorio dell'Autorità

In particolare, l'art. 73 del nuovo Regolamento disegna un sistema ancorato a tre tipologie sanzionatorie caratterizzate da un livello di penalità via via maggiore: sanzioni pecuniarie, sospensione e decadenza dell'autorizzazione.

Relativamente al sistema sanzionatorio introdotto dal nuovo Regolamento, l'Autorità ha emanato la Determinazione n. 1 del 15 marzo 2011, recante indicazioni in merito all'applicazione delle sanzioni di cui al

citato art. 73, ed il Regolamento per la disciplina del relativo procedimento sanzionatorio, entrambi pubblicati nella G.U. del 4 aprile n. 77 (S.O. n. 91).

In particolare, l'allegato al Regolamento disciplina le modalità di determinazione della sanzione, sia pecuniaria che sospensiva, specificando il metodo di calcolo tramite apposite formule che tengono conto della gravità dell'infrazione e delle relative circostanze aggravanti ed attenuanti.

Al riguardo, gli elementi costitutivi della violazione considerati ai fini della determinazione della sanzione sono i seguenti: l'elemento soggettivo, l'elemento oggettivo, l'eventuale presenza di circostanze aggravanti, l'eventuale presenza di circostanze attenuanti.

In particolare, la valutazione dell'elemento soggettivo fa riferimento alle ipotesi di colpa, colpa grave e dolo.

Con riferimento alla valutazione degli elementi oggettivi della violazione si considerano le modalità della condotta: difformità lieve, grave, molto grave.

Per quel che riguarda le circostanze aggravanti vengono considerati gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla violazione, che a loro volta si distinguono in gravi o molto gravi, al vantaggio tratto dalla SOA e/o dall'autore della violazione, che può risultare rilevante o molto rilevante, alla recidiva specifica.

Come circostanze attenuanti si considerano la presenza di autodenuncia, di iniziative tendenti ad eliminare le conseguenze della violazione e/o a prevenire ulteriori violazioni, l'adozione di moduli organizzativi di prevenzione e controllo delle violazioni, le circostanze attenuanti generiche

Sempre in tema di sanzioni, l'art. 74, comma 4, dà attuazione al potere dell'Autorità di applicare sanzioni pecuniarie alle imprese che violino l'obbligo di fornire risposta alle proprie richieste di informazioni e trova il

suo fondamento legislativo nei commi 9, lettera a), e 11 dell'art. 6 del Codice, che prevedono espressamente detto potere.

Attraverso la previsione di cui al citato articolo, si è inteso fronteggiare la problematica della perdurante abitudine di alcune imprese a rimanere inerti alle richieste di informazioni da parte dell'Autorità, con l'evidente scopo di eludere il controllo.

L'art. 75 disciplina infine la possibilità che una SOA controlli eventuali carenze relativamente ad attestazioni rilasciate da altre SOA, previo nulla osta dell'Autorità, comunicando a quest'ultima l'intervenuto riscontro di mancato rispetto delle disposizioni inerenti la qualificazione per le conseguenti valutazioni.

Il Regolamento delinea così un inedito meccanismo di "controllo incrociato" tra SOA concorrenti, che mira evidentemente a far emergere - su iniziativa delle SOA diligenti - l'operato illegittimo di altre SOA meno scrupolose.

Un apparato normativo così ampio e complesso come quello recato dal D.P.R. 207/2010 richiede necessariamente un insieme di norme che regolino il passaggio dalla legislazione precedente al nuovo panorama normativo, risolvendo preventivamente possibili questioni di diritto intertemporale.

Tale funzione è svolta dall'art. 357 che regola il periodo che precede la piena applicazione delle disposizioni regolamentari. In particolare i commi 12, 13 e 16, dispongono in merito all'efficacia degli attestati di qualificazione in corso di validità, mentre i commi 14 e 15 si riferiscono alle modalità di riemissione dei vecchi certificati con lo scorporo delle vecchie categorie specialistiche e la emissione dei nuovi sulla base dell'allegato B.1 del Regolamento medesimo. Va peraltro rilevato che il recente Decreto Legge recante "Prime disposizioni urgenti per l'economia", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011, ha apportato delle modifiche

**I principali
problemi posti
dal "periodo
transitorio"**

alla norma con particolare riguardo alla durata del periodo transitorio che è stato prorogato di 6 mesi.

Riguardo a quanto prescritto per il periodo transitorio, l'Autorità ha rilevato criticità di particolare rilevanza riconducibili, in particolare, al considerevole numero di CEL emessi dal 2001 che dovranno essere riemessi, alla nuova valutazione di un numero altrettanto cospicuo di attestati rilasciati sulla base di lavori eseguiti in ambito privato, nonché alla validità delle attestazioni di qualificazione contenenti le categorie oggetto di modifica, rispetto all'arco temporale previsto dalla norma entro il quale procedere anche all'adeguamento dell'attuale sistema informatico.

Pertanto, è da attendersi che le stazioni appaltanti saranno sottoposte ad una significativa pressione per dar corso alle operazioni loro richieste: recuperare tutta la documentazione inerente l'appalto, in molti casi risalente nel tempo e quindi spesso difficilmente reperibile, effettuare uno studio approfondito dei documenti contabili ed, infine, procedere alla complessa operazione di contabilizzazione e ripartizione degli importi relativi alle vecchie categorie in quelle nuove. Inoltre, per gli appalti più risalenti nel tempo, le figure chiave per la più corretta e/o più celere interpretazione della documentazione di gara - il RUP, il direttore dei lavori ed il progettista che hanno gestito l'appalto - possono essere non più presenti presso la stazione appaltante; la questione diviene maggiormente critica nel caso di attività di progettazione o direzione dei lavori affidata all'esterno.

Per quanto riguarda poi la riclassificazione dei lavori privati, riguardanti principalmente la categoria OG11, molto spesso abbinata alla categoria OG1, le difficoltà del procedimento scaturiscono sia dalla totale mancanza di disciplina transitoria relativa ai lavori effettuati da privati dal 2001 ad oggi, sia dall'eventuale rifiuto da parte del soggetto privato di provvedere alla riemissione dei certificati.

Va inoltre considerato che le stazioni appaltanti dovranno ritrasmettere i nuovi CEL all'Autorità in quanto le SOA devono acquisire detti certificati

unicamente dall'Osservatorio. Poiché, peraltro, nel periodo antecedente al 2006, la trasmissione di tali certificati all'Osservatorio avveniva in formato cartaceo, ciò comporterà un ulteriore aggravio di lavoro per le stazioni appaltanti che dovranno provvedere, per i certificati relativi a quel periodo, anche al loro inserimento nel sistema informativo dell'Autorità. E va oltretutto sottolineato che l'impegno richiesto alle stazioni appaltanti per l'emissione dei certificati in modalità telematica non è certo da sottovalutare, tant'è che già in condizioni di ordinaria amministrazione esse, pur soggette all'obbligo di invio telematico sin dal luglio 2006, continuano a rilasciare molti certificati solo in formato cartaceo, come ha avuto modo di verificare l'Autorità negli ultimi mesi.

Il rallentamento delle stazioni appaltanti nell'espletare le procedure necessarie per l'emissione dei nuovi CEL, nonché le difficoltà delle SOA nell'effettuare la rivalutazione dei lavori privati, potrebbero comportare forme di distorsione del mercato legate alla difficoltà del sistema di qualificazione di ottemperare alle previsioni normative. Le difficoltà delle amministrazioni aggiudicatrici nel provvedere alla riemissione degli anzidetti certificati potrebbe incidere sulla effettiva capacità delle imprese a partecipare alle gare bandite con le categorie oggetto di modifica.

La questione è di tutto rilievo poiché tra le categorie oggetto di modifica rientrano quelle relative a due settori particolarmente significativi delle costruzioni, vale a dire impianti negli edifici (tramite la OG11) e barriere stradali/paramassi ricadenti nell'ambito delle costruzioni stradali (tramite la OS12). È evidente che il comportamento non uniforme o poco trasparente delle stazioni appaltanti nel rilascio dei certificati in questione potrebbe causare rilevanti danni per molte imprese e vantaggi per poche altre.

Altri ritardi ed inadempienze si possono ipotizzare per gli appalti di importo inferiore a 150.000 euro dato che la prova del possesso dei requisiti speciali avviene mediante la dimostrazione di aver effettuato lavori "analoghi" senza alcun riferimento a categorie e classifiche. La questione

riveste particolare rilievo poiché l’Autorità, già in passato, ha avuto modo di sottolineare l’opportunità che le stazioni appaltanti, anche per gli affidamenti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e soprattutto ai fini del rilascio dei CEL, indicassero a monte le categorie dei lavori da effettuare.

3.2. La verifica straordinaria degli attestati di qualificazione ai sensi del Decreto Ministeriale 21 dicembre 2007, n. 272: attività e criticità emerse

Secondo quanto disposto dell’art. 253, comma 21, del Codice, in relazione alle attestazioni rilasciate dalle SOA dal 1° marzo 2000 alla data di entrata in vigore del Codice stesso, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stati stabiliti i criteri, le modalità e le procedure per la verifica dei CEL pubblici e delle fatture utilizzati ai fini del rilascio delle attestazioni SOA. Tale verifica straordinaria avrebbe dovuto concludersi entro un anno dall’entrata in vigore del Decreto Ministeriale, emanato in data 21 dicembre 2007 (D.M. n. 272/2007), e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’11 febbraio 2008, n. 35.

La verifica degli attestati

La verifica ha interessato, nello specifico, i seguenti documenti:

a) i certificati di lavori pubblici, di cui all’articolo 22, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, nonché i certificati di lavori pubblici e privati rilasciati prima della data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34;

b) le fatture presentate dalle imprese ai sensi dell’articolo 25, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34.

Al riguardo, l’Autorità ha manifestato fin da subito forti perplessità sul contenuto del D.M. 272/2007, evidenziando in particolare che la mancata chiarezza sulla verifica complessiva dei certificati, l’assenza della celerità e della certezza del controllo sui documenti inviati e l’impossibilità di procedere prioritariamente sulle attestazioni oggi utilizzate avrebbe prodotto notevoli intralci e difficoltà operative, tali da far sorgere gravi

preoccupazioni sul raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era prefissato.

Per tale operazione di verifica straordinaria, l'Autorità ha assunto un ruolo centrale svolgendo il compito di ideazione e gestione dei modelli e dei data base informatici necessari per il funzionamento della procedura. In particolare, ha provveduto alla ricezione ed elaborazione dei documenti pervenuti dalle SOA, alla loro trasmissione ai soggetti coinvolti nella fase di verifica (Amministrazioni aggiudicatrici, Guardia di Finanza, Provveditorati interregionali per le opere pubbliche), nonché alla ricezione ed elaborazione delle risposte pervenute e, infine, alla richiesta alle SOA di procedere alle eventuali dichiarazioni di decadenza degli attestati di qualificazione rilasciati sulla base di dati non veritieri.

Il termine di conclusione della procedura (un anno dall'entrata in vigore del decreto) è tuttavia risultato subito del tutto non congruo, soprattutto in ragione della dimensione estremamente elevata di documenti da sottoporre a verifica tanto che il recente Decreto Legge recante "Prime disposizioni urgenti per l'economia", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011, ha disposto lo slittamento del termine di conclusione della verifica al 31 dicembre 2011.

Preso atto delle appena citate difficoltà, l'Autorità ha deciso comunque di privilegiare il flusso di documenti in modo da consentire alle SOA di trasmettere quasi tutti i documenti, nonché di incrementare la percentuale di documenti verificati dalle circa 13.800 amministrazioni aggiudicatrici coinvolte e dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Tale ultima attività ha riguardato complessivamente oltre 1 milione di documenti, di cui circa 288.000 certificati di lavori pubblici, circa 29.000 certificati di lavori privati e circa 750.000 fatture.

**Lo stato della
procedura di
verifica
straordinaria**

Relativamente ai risultati della procedura, è emerso che circa il 2,3% dei certificati di lavori pubblici finora verificati non sono stati confermati dalle amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, circa il 5,1% di certificati

privati non sono stati confermati dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Relativamente ai certificati di lavori pubblici è tuttavia emerso che solo circa il 25% delle mancate conferme è risultato effettivamente riconducibile a documenti che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti di pubbliche amministrazioni.

Solo per tali CEL è stato quindi possibile richiedere alla SOA competente, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.M. n. 272/2007, di avviare il procedimento di cui all'art. 40, comma 9 ter, del D.Lgs. n. 163/2006, finalizzato alla valutazione dei presupposti per l'eventuale dichiarazione di decadenza dell'attestazione. Quasi tutti i procedimenti avviati si sono conclusi con la dichiarazione di decadenza dell'attestazione.

3.3 Struttura e indipendenza delle SOA

Relativamente all'attività svolta nel corso del 2010 in tema di vigilanza sulla struttura e indipendenza delle SOA, disciplina sulla quale il nuovo Regolamento ha apportato alcune novità di rilievo come sopra evidenziato, giova ricordare che l'Autorità, sin dal 2009 con comunicato alle SOA (n. 56) aveva sottolineato come la sola verifica caso per caso dei diversi soggetti pubblici o privati presenti nell'azionariato e della loro azione sulla composizione e struttura organizzativa della SOA possa far emergere l'incoerenza della partecipazione; inoltre ha specificato come l'efficacia del nulla osta alla cessione di azioni sia condizionato dagli elementi forniti nella comunicazione inviata all'Autorità e non possa intendersi concessa *sine die* in quanto, sopraggiunte circostanze, comprese quelle incidenti sulla governance della SOA stessa, potrebbero implicare la presenza di interessi diretti o indiretti idonei ad influire sul requisito di indipendenza di giudizio e l'assenza di interessi commerciali, finanziari della SOA, a tale scopo, in qualsiasi momento possono essere richieste informazioni alle SOA ed ai partecipanti al relativo capitale azionario.

**La verifica
dell'azionariato
delle SOA**

In altri termini, il processo valutativo alla base del *nulla osta* al trasferimento di partecipazioni azionarie ha sempre come presupposto l'assunto che la preclusione richiede una valutazione concreta delle situazioni per stabilire se il governo delle SOA sia coerente con il rispetto del principio di indipendenza, di imparzialità e di non discriminazione.

In tema di cessioni azionarie, tra i requisiti indispensabili per consentire all'Autorità una corretta valutazione del rispetto del principio di indipendenza e di corretta gestione delle SOA vi è quello relativo alla capacità reddituale e patrimoniale per il sostentamento dell'investimento. Ciò in quanto la mancanza di capacità reddituale e/o patrimoniale, proporzionata all'acquisto, ovvero l'assenza della prova della provenienza della provvista necessaria, possono nascondere intestazioni fittizie di azioni o trasferimenti fiduciari che potrebbero essere idonei ad alterare, di fatto, la compagine societaria, facendo apparire socio chi in realtà non lo è e, all'opposto, celando il titolare "effettivo" della partecipazione sociale, la cui partecipazione, laddove fosse manifesta, potrebbe condurre ad un diniego dell'operazione di cessione di azioni da parte dell'Autorità, qualora risultasse leso il principio di indipendenza.

**La capacità
reddituale e
patrimoniale**

Del resto il requisito della capacità reddituale e patrimoniale si riannoda in modo inscindibile ai principi di indipendenza e di assenza di qualunque interesse commerciale e finanziario che possono influire sul corretto operato delle SOA (art. 7, c. 4 del D.P.R. 34/2000 oggi art. 64, c.4 del D.P.R. 207/2010), nel senso che la verifica circa la sussistenza di quel requisito si rileva come il principale strumento per rendere effettivo il controllo sul requisito dell'indipendenza delle SOA.

Di conseguenza, la dimostrazione della capacità reddituale e/o patrimoniale da parte di chi intende acquistare partecipazioni azionarie in una SOA non può limitarsi ad affermazioni prive di alcun riscontro documentale che renderebbero impossibile il controllo circa il rispetto del principio di indipendenza da parte dell'acquirente delle azioni della SOA e

che potrebbero ingenerare il dubbio circa l'effettiva identità del soggetto promittente acquirente.

E' fatta, ovviamente, salva la possibilità che i soggetti istanti, ricevuto il preavviso di rigetto, possano dimostrare l'insussistenza dei motivi ostativi ora richiamati, ove presentino una documentazione idonea e sufficiente a comprovare la capacità reddituale o patrimoniale al sostentamento dell'investimento o qualunque altro fatto o circostanza che consenta ai medesimi di perfezionare l'acquisto.

A titolo esemplificativo, dettato peraltro dall'esperienza concreta, non può essere idonea a comprovare la capacità di produrre redditi e, quindi, di realizzare risparmi l'iscrizione del cessionario ad un albo professionale in quanto essa è, sì condizione necessaria e allo stesso tempo sufficiente per poter esercitare una determinata professione, ma non rappresenta una prova, se non accompagnata da ulteriori e documentate affermazioni circa i guadagni effettivamente conseguiti; una tale dichiarazione, infatti, risulta del tutto inidonea a fornire un positivo giudizio di capacità reddituale e patrimoniale all'acquisto di azioni.

Parimenti non può essere considerata non lesiva del principio di indipendenza la partecipazione del cessionario in una società operante nel settore dell'edilizia inattiva al momento dell'operazione ed in procinto di sciogliersi, visto che una società inattiva può ben decidere autonomamente e senza la necessità di richiedere alcun provvedimento abilitativo di dare inizio alla propria attività.

Il ruolo dei promotori

Sempre sullo specifico tema della valutazione del rispetto del principio di indipendenza e di corretta gestione delle SOA, l'Autorità ha avuto modo di approfondire la problematica circa la compatibilità dell'acquisto di partecipazioni azionarie da parte di un promotore commerciale e fornitore di servizi alle imprese di costruzione, in relazione all'esiguità delle azioni da acquistare rispetto alla cifra complessiva del capitale sociale della SOA e, quindi, valutare la capacità del soggetto acquirente di esercitare un'ingerenza sull'indipendenza e sull'imparzialità della SOA stessa.

L'esame specifico ha indotto l'Autorità a ritenere che, se in alcune fattispecie una partecipazione esigua al capitale sociale della SOA potrebbe di per sé escludere la rilevanza di un conflitto di interesse seppur potenziale, all'opposto, per altre fattispecie, come quella appunto riferita ai promotori, la medesima partecipazione al capitale potrebbe di per sé rappresentare un indice della compromissione del principio di indipendenza e di imparzialità, visto il peso economico dell'attività di promozione nell'ambito degli interessi economici delle SOA.

Del resto l'eventualità che un socio promotore possa acquisire un peso specifico nella società ben maggiore di quello che il mero dato formale della partecipazione al capitale potrebbe di per sé rappresentare è nei fatti concretamente prospettabile. Si deve, infatti, considerare che l'apporto economico che il socio, in quanto promotore, è in grado di fornire alla società determina un accrescimento del patrimonio netto della società stessa con vantaggio per tutti i soci; inoltre, la previsione di accordi contrattuali stipulati tra soci ben possono accrescere il peso specifico di taluni di essi all'interno della compagine sociale ed indipendentemente dalla misura di capitale sociale detenuta. Si consideri, a mero titolo esemplificativo, la predisposizione di patti parasociali di voto, cioè di contratti con cui i soci si impegnano a votare in assemblea in modo predeterminato, "alterando" così i normali meccanismi decisionali che governano il tipo sociale e consentono così, a chi ha formalmente una partecipazione esigua al capitale sociale, di avere un peso specifico nella società ben maggiore. Inoltre, il socio promotore, quale titolare dell'omonima ditta, potrebbe porre in essere altre ed ulteriori condotte in spregio della correttezza della gestione della SOA stessa.

Sulla problematica dei pericoli che in generale l'attività dei promotori può generare, l'Autorità ha avuto modo di esprimersi ampiamente in passato, stigmatizzando alcune modalità, attraverso le quali i promotori, in qualità di consulenti delle imprese di costruzione, sono in grado di influenzare le condizioni di mercato, quali: a) determinare il passaggio di "pacchetti" di imprese da una SOA all'altra; b) predisporre direttamente la

documentazione da presentare ai fini della qualificazione aggirando il divieto per i soggetti esterni alle SOA, di svolgere prestazioni relative all'attività di attestazione; c) proporre alle imprese obiettivi di qualificazione non realistici sollecitando verifiche compiacenti delle SOA, sino ad arrivare, nei casi più gravi, alla falsificazione dei certificati di esecuzione lavori.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI DI LAVORI

Nel corso del 2010, gli Uffici di Vigilanza hanno compiuto alcune indagini di particolare rilevanza economico-sociale su appalti di lavori di notevole complessità, quali quelli relativi alle grandi opere, le metropolitane, e l'alta velocità.

Inoltre, oggetto dell'attività di vigilanza sono stati appalti che, seppure nella maggioranza dei casi di importo non rilevante, sono caratterizzati da profili di criticità, quali le opere a rete e l'affidamento dei servizi di ingegneria.

Di seguito sono riportati gli esiti istruttori con riferimento alle indagini di maggiore rilievo.

4.1 La Strada Statale "Jonica"

Nel corso del 2010 l'Autorità ha effettuato un'indagine sui lavori di realizzazione della strada statale 106 "Jonica", che collega Reggio Calabria a Taranto, percorrendo tutta la costa Jonica di Puglia, Basilicata e Calabria, ed estendendosi per una lunghezza complessiva di 491 chilometri, di cui 39 nella Regione Puglia, 37 nella Regione Basilicata e 415 nella Regione Calabria.

L'opera, definita come itinerario internazionale E90 con D.M. 24.3.1995, è inserita nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di Preminente Interesse Nazionale (Delibera CIPE n. 121/2001) e ricade, pertanto, nell'ambito di applicazione della Legge 21 dicembre 2001 n. 443 (cd "Legge obiettivo).

Ad oggi sono già stati eseguiti per l'intero i lavori nel tratto nella Regione Puglia e quasi per l'intero nella Regione Basilicata (34 Km su 37).

Per quanto riguarda il tratto ricadente nella Regione Calabria, sono già stati eseguiti 12 km tramite l'ampliamento a quattro corsie (Sezione Tipo III CNR/80), mentre per la restante parte è stato previsto l'adeguamento con Sezione Tipo B di cui al D.M. 5.11.2001 attraverso 12 Megalotti e ulteriori interventi minori.

L'importo complessivo del progetto dei 12 Megalotti ammonta a 16.327 milioni di Euro.

**Lo stato di
attuazione
dell'opera**

L'indagine effettuata ha fatto emergere come lo stato di attuazione dell'intervento (di cui a Luglio 2010 risultava realizzato, in termini economici, il 3,15% del totale) lasci prevedere che, in assenza di opportuni correttivi rispetto alle attività fino ad oggi attuate, sia difficilmente ipotizzabile una efficace esecuzione dell'intera opera, che assicuri tempi ragionevoli di completamento.

Dall'esame dei dati forniti è infatti emersa una dilatazione della tempistica procedimentale, le cui cause sono da imputarsi sia ai tempi impiegati per l'acquisizione dei necessari pareri ed autorizzazioni durante l'iter progettuale approvativo, sia in sede di esecuzione dei lavori, alle criticità emergenti in corso d'opera, essenzialmente connesse ad interferenze con opere esistenti, a problemi archeologici e ad aspetti geologici.

L'Autorità ha osservato che tale lentezza del procedimento si pone in contrasto con la *ratio* del complesso normativo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale vigente al momento dell'affidamento, ovvero la Legge Obiettivo e il Decreto Legislativo n. 190/2002, entrambi oggi riprodotti, insieme ai Decreti Legislativi n. 189/2005 e n. 189/2005, nel Capo IV della Parte II del D.Lgs. 12.4.2006 n. 163 ("Codice dei Contratti").

Con tale *corpus* normativo il legislatore ha inteso apprestare una disciplina speciale per le opere pubbliche connotate da caratteristiche dimensionali e complessità tecnologica *extra ordinem*, finalizzata ad accelerarne la realizzazione. L'obbligazione di risultato posta in capo al Contraente Generale, con assunzione totale del relativo rischio, viene controbilanciata da un'ampia libertà di forme nella realizzazione dell'opera e da termini e modalità acceleratorie per la redazione dei progetti e per l'acquisizione di autorizzazioni e pareri, con particolare attenzione alla localizzazione delle opere e alla compatibilità ambientale.

Per quanto riguarda la fase della progettazione, le procedure stabilite dalle norme vigenti prevedono modalità e termini stringenti per la redazione della progettazione preliminare, nonché per la verifica della compatibilità ambientale e la localizzazione dell'opera; inoltre, vengono anticipate alla fase della progettazione preliminare le verifiche necessarie e l'acquisizione di pareri, così da ricondurre sostanzialmente l'iter successivo, a seguito della redazione del progetto definitivo, ad una verifica di conformità al progetto preliminare sotto tale profilo.

Per quanto riguarda il protrarsi dei tempi in fase esecutiva, l'Autorità ha osservato che la normativa in materia di infrastrutture strategiche fornisce prescrizioni finalizzate ad evitarne l'eccessiva dilatazione, ad esempio attraverso la previsione di specifiche procedure per l'individuazione e la risoluzione delle interferenze, per quanto attiene alle problematiche di ordine archeologico e geologico, attraverso la previsione di precisi termini di svolgimento preventivo delle relative attività di indagine e verifica, che dovrebbero essere tenuti in debito conto nel programma di realizzazione dell'intera opera e opportunamente monitorati.

Oltre a ciò, l'Autorità ha rilevato la carenza di una puntuale programmazione dell'intera opera, in quanto la documentazione acquisita relativa allo stato di avanzamento lavori dei diversi interventi principali, non riporta un riferimento a termini temporali prestabiliti di progettazione,

approvazione e realizzazione dei vari lotti dell'opera e, complessivamente, dell'opera stessa.

Pertanto, L'Autorità ha ravvisato l'esigenza di apprestare un cronoprogramma che individui termini per le varie fasi dei procedimenti principali (redazione della progettazione preliminare, acquisizione di pareri e autorizzazioni sulla base di tale progettazione, redazione dei livelli successivi di progettazione, esame ed approvazione degli stessi, espletamento dell'appalto ed esecuzione dei lavori), in quanto ad oggi l'attività del Commissario relativa all'esecuzione dell'intera opera appare limitata ad una mera registrazione delle attività svolte, inidonea a individuare puntualmente le criticità del percorso e a sollecitare specifiche iniziative da assumere al fine del raggiungimento dell'obiettivo di una rapida realizzazione della infrastruttura.

Le problematiche sin qui descritte in termini generali hanno trovato conferma nell'indagine relativa alla realizzazione del Megalotto n. 2, oggetto di apposita ispezione da parte dell'Autorità.

**L'indagine sul
Megalotto n. 2**

Il Megalotto 2 comprende il tratto di strada che va dallo svincolo di Squillace (Km 178+350) allo svincolo di Simeri Crichi (Km 191+500), ed i lavori di prolungamento della SS 280 "Dei Due Mari", dallo svincolo di San Sinato allo svincolo di Germaneto, per un importo complessivo di 740 milioni di Euro. Il tratto oggetto di ispezione, da realizzarsi interamente fuori dell'attuale sede della SS 106, interessa complessivamente circa 22 Km di strada, di cui 17 della SS 106 Ionica e 5 della SS 280, prevede la realizzazione di sette svincoli a livelli sfalsati e, per ragioni morfologiche, numerose opere d'arte, in particolare 11 gallerie a doppia canna e 12 viadotti a doppia carreggiata.

L'ANAS ha redatto nel giugno 1999 il progetto preliminare (sottoposto a Conferenza di servizi), nel giugno 2002 il progetto definitivo e lo studio d'impatto ambientale (sul quale il Ministero dell'Ambiente si è pronunciato in materia di compatibilità ambientale), ed il 21.4.2004 ha approvato il progetto definitivo.

La gara espletata per affidamento a Contraente Generale è stata aggiudicata in via definitiva il 22 aprile 2005 all'A.T.I. Astaldi S.p.A./Ing. Nino Ferrari S.r.l. per l'importo di € 480.237.535,04, di cui € 430.954.844,49 per lavori, € 32.140.885,14 per oneri di sicurezza ed € 17.141.805,41 per spese tecniche.

Il 9 maggio 2005 è stato stipulato il contratto con l'ATI, che in seguito ha costituito la società di progetto CO.MERI S.p.A, che ha consegnato il Progetto esecutivo nel termine previsto del 4.10.2005, ma l'elaborazione nella versione definitiva è avvenuta oltre un anno dopo, in data 07.11.2006.

Il ritardo è stato imputato alla necessità di eseguire indagini geognostiche integrative, che hanno portato all'evidenza un quadro e problematiche talora differenti da quelle identificate in sede di progetto definitivo, rendendo anche necessari incrementi economici e temporali rispetto al progetto posto a base di gara.

Parte delle integrazioni progettuali apportate sono state, inoltre, determinate dalle verifiche di ottemperanza alle prescrizioni del Decreto di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), richieste dal Ministero dell'Ambiente, durante il procedimento istruttorio della progettazione esecutiva. Il Progetto esecutivo è stato quindi approvato dall'ANAS il 16.11.2006, per un importo complessivo di € 652.361.491,34 (di cui € 498.428.062,43 per lavori e servizi ed €153.933.428,90 per somme a disposizione), con un' incremento di spesa rispetto al progetto definitivo di circa 18 milioni di Euro ed un differimento dei termini contrattuali di 130 giorni.

In data 14.2.2007 sono stati consegnati i lavori alla CO.MERI, fissando il termine di ultimazione degli stessi al 20.9.2009. Successivamente alla consegna dei lavori, avvenuta il 14.2.2007, sono emerse criticità che hanno dilatato i tempi ed i costi dell'opera, comportando la necessità di introdurre varianti, e determinando richieste risarcitorie del Contraente Generale. Tali criticità sono riconducibili, anche in questo caso, alla mancata risoluzione di interferenze, all'archeologia ed alla sorpresa geologica. Per quanto

attiene alle interferenze, L'Autorità ha rilevato come in sede di progetto definitivo ed esecutivo non siano state adeguatamente approfondite le tematiche relative alle risoluzioni delle interferenze con gli Enti gestori. Per quanto attiene alle problematiche di ordine archeologico, l'Autorità ha rilevato che le indagini disposte dalla competente Soprintendenza sono state ripetutamente modificate e adeguate in corso d'opera, sia in relazione alle risultanze delle indagini e dei ritrovamenti effettuati, sia per effetto delle valutazioni e conseguenti indicazioni dei soggetti preposti. Inoltre, i tempi per lo svolgimento delle attività di verifica e indagine archeologica avrebbero dovuto essere tenuti in debito conto nel programma di realizzazione dell'intera opera e opportunamente monitorati dal Commissario straordinario. Alle criticità connesse all'archeologia e alle interferenze si sono aggiunte quelle relative ad aspetti geologici, in particolare alle caratteristiche del terreno attraversato dalle numerose gallerie non del tutto rispondenti a quanto ipotizzato in sede progettuale.

Le problematiche di cui sopra hanno fatto sì che in corso d'opera fossero redatte due perizie di variante tecnica suppletiva. Per effetto della prima perizia di variante, di importo aggiuntivo complessivo di circa 29 milioni di Euro, sono state trasferite al Contraente Generale delle attività di monitoraggio ambientale in corso d'opera e le indagini archeologiche integrative ed addizionali. La seconda perizia di variante, attinente principalmente agli aspetti geologici, e non ancora approvata dall'ANAS al momento dell'indagine, si è resa necessaria per adottare soluzioni alternative, rispetto alle linee guida del progetto originario, per l'avanzamento in galleria, a causa di variazioni locali, imprevedibili, dei parametri geotecnici caratterizzanti l'ammasso, pur nella conferma del contesto del quadro geologico di riferimento. Gli interventi in variante sono stati, pertanto, inquadrati nella fattispecie della *sorpresa geologica* di cui all'art. 9 comma 5 lettera a) del D.Lgs. n. 190/2002 (oggi sostituito dall'art. 176, comma 5, lett. a) del Codice dei Contratti.

Durante l'esecuzione dei lavori oggetto dell'indagine, il Contraente Generale ha iscritto negli atti contabili fino al 9° S.A.L. n. 46 riserve,

chiedendo il ristoro di maggiori oneri per un totale di circa 340 milioni di Euro, importo che supera addirittura l'importo della produzione programmata per il medesimo periodo di tempo. Le richieste di maggiore rilevanza sono dovute principalmente all'andamento anomalo della commessa, ad oneri da Contraente Generale, a maggiore onerosità lavorazioni, ad aumento eccezionale dei costi e ad imprevisti geologici. L'Autorità ha rilevato come la riserva n. 2, di 231 milioni di Euro, attinente all'andamento anomalo della commessa, abbia assorbito da sola oltre il 68% delle richieste economiche avanzate. Tali riserve sono state definite il 3.5.2010 con Accordo Bonario, che ha comportato il riconoscimento al Contraente Generale dell'importo complessivo € 47.456.654,03.

L'Autorità ha osservato a riguardo che le modalità con cui sono state avanzate ed esaminate le riserve siano state sostanzialmente simili a quelle di un appalto ordinario; mentre l'affidamento a Contraente Generale dovrebbe presupporre valutazioni particolari, stante la più ampia libertà e responsabilità organizzativa posta in capo al Contraente Generale rispetto a quella di un appalto tradizionale, che richiedono allo stesso di porre in atto misure adeguate per superare le criticità emerse in corso d'opera, configurandosi in capo al Contraente Generale un'obbligazione di risultato. I maggiori oneri dovrebbero quindi derivare esclusivamente da circostanze del tutto imprevedibili, tali da non consentire una riprogrammazione delle attività contestuali alle stesse, ed il calcolo degli stessi dovrebbe essere limitato ai tempi strettamente necessari a consentire l'attivazione di adeguati correttivi nell'impiego delle risorse e non all'intera durata dell'impedimento. Inoltre, è evidente come debbano essere evitate valutazioni del tutto teoriche, sulla base di dati tabellari circa l'impiego della manodopera e mezzi nelle lavorazioni che costituiscono l'intervento. Appare necessario, pertanto, il riferimento a dati concreti e documentati circa le risorse effettivamente impiegate dal Contraente Generale nelle lavorazioni oggetto delle riserve; un attento controllo, da parte della direzione lavori e dell'alta sorveglianza, relativamente alla stretta attinenza tra circostanze imprevedibili verificatesi in corso d'opera e impedimenti

lamentati; una verifica dell'adeguatezza e tempestività delle misure intraprese dal Contraente Generale, al fine di superare le circostanze impeditive o dirottare manodopera e mezzi più proficuamente su altre lavorazioni.

E' evidente, in assenza di tali controlli e verifiche, il rischio di imputazione al committente di oneri puramente teorici o connessi ad eventuali diseconomicità derivanti da carenze organizzative del Contraente Generale, che impediscono allo stesso di raggiungere la produttività programmata.

L'Autorità ha ritenuto inoltre, opportuno, in relazione a futuri interventi, che l'Anas valuti e introduca integrazioni e modifiche nei documenti di gara e contrattuali, finalizzati a meglio precisare l'obbligo, per il Contraente Generale, di far fronte ad eventuali criticità che dovessero emergere nel corso della realizzazione dell'intervento, anche con adeguate revisioni del programma dei lavori e dell'organizzazione del cantiere, senza che ciò possa costituire oggetto di richieste economiche nei confronti del committente.

Infine, per quanto attiene al collaudo, si è rilevato che successivamente all'affidamento dell'incarico ad una Commissione di professionisti esterni (avvenuto a maggio 2006) è stato nominato un nuovo componente della Commissione di collaudo, senza tuttavia adottare alcuna procedura di evidenza pubblica, nonostante che, medio tempore, fosse entrato in vigore il D.Lgs. n. 163/2006. Il corrispettivo per il professionista è stato equiparato all'incentivo contemplato per analogo incarico a dipendente ANAS (art. 210 del D.P.R. 554/1999).

A tale riguardo l'Autorità, con Determinazione n. 2 del 25.2.2009 ha ribadito che *“l'affidamento esterno dell'incarico di collaudo, rientrando nella cat. 12 dei servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura, di cui all'all. IIA del Codice, avviene mediante procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle disposizioni concernenti l'affidamento di tali servizi, ai sensi degli artt. 90 e 91 del Codice”*.

Alla luce di tutte le osservazioni sopra svolte, l'Autorità, all'esito dell'indagine, con Delibera n. 52 del 23.9.2010, ha ritenuto di evidenziare ai soggetti pubblici coinvolti l'esigenza di riferimento ad una puntuale programmazione di tutte le attività finalizzate alla realizzazione della infrastruttura, fin dalle fasi iniziali di studio e progettazione, al fine di monitorare efficacemente le stesse ed adottare eventuali provvedimenti per assicurare il completamento dell'opera entro termini prestabiliti. Inoltre, per gli interventi in corso di progettazione e approvazione ha invitato l'ANAS a porre in atto adeguati provvedimenti e correttivi per evitare il ricorrere delle criticità riscontrabili negli interventi esaminati, in particolare attuando puntualmente e rigorosamente le attuali disposizioni legislative in materia di interferenze con opere esistenti e di archeologia preventiva e stabilendo con precisione nei documenti posti a base di gara e contrattuali le responsabilità del Contraente Generale. Per quanto attiene alla fase di esecuzione degli interventi, rilevato come le richieste risarcitorie avanzate dal Contraente Generale siano collegate principalmente alla ridotta produttività, l'Autorità ha invitato l'ANAS e, tramite questa, i soggetti coinvolti nella definizione del contenzioso (Direttore dei lavori, Responsabile del procedimento, Collaudatori, Componenti di commissioni ex art. 240 del D.Lgs. n.163/2006) ad adottare, nell'esame delle riserve, opportune cautele che evitino il rischio di imputazione al committente di oneri puramente teorici o riconducibili a carenze organizzative dello stesso Contraente Generale; in particolare di invitare a circoscrivere adeguatamente l'accoglimento delle richieste risarcitorie a casi eccezionali, limitatamente alle misure e ai tempi strettamente necessari alla riorganizzazione dell'attività da parte dell'appaltatore e ai costi dallo stesso effettivamente sostenuti e documentati.

4.2 Le Metropolitane di Roma e Napoli

Gli accertamenti ispettivi svolti sulla realizzazione della Metropolitana di Roma e quella di Napoli, hanno fatto emergere criticità comuni,

**La metropolitana
di Roma Linea
"B1"**

principalmente il mancato rispetto dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei Contratti, in particolare quelli di economicità ed efficacia per l'aumento dei costi ed il protrarsi dei tempi di esecuzione delle opere. Inoltre, sono emerse alcune problematiche relative alla possibilità di affidamento di ulteriori lavori all'appaltatore aggiudicatario, e da questo a terzi.

L'Autorità, con deliberazione n. 281 del 4 ottobre 2007 ha avuto occasione di pronunciarsi in merito alla realizzazione della diramazione della Metro B, denominata linea "B1" esprimendosi favorevolmente sulla possibilità di affidare all'esecutore dei lavori in corso della linea B1 (tratta Bologna- Conca d'Oro) anche il prolungamento dalla stazione Conca d'Oro fino alla stazione di Piazzale Ionio, nonché degli interventi preordinati alla piena funzionalità dell'intera linea .

Il progetto definitivo dell'opera prevedeva la realizzazione della linea B1 con una lunghezza di 3,8 Km e quattro stazioni (Nomentana, Annibaliano, Gondar e Conca d'Oro), per una spesa complessiva di € 482.900.000,00, finanziata per il 52% dal comune di Roma e per il 48% dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sono state affidate mediante appalto integrato aggiudicato ad ottobre 2004 all'A.T.I. Consorzio Risalto per un importo pari ad Euro 358.723.042,10 (di cui Euro 2.609.204,45 per la progettazione esecutiva ed Euro 356.113.837,65 per l'esecuzione dei lavori). Il tempo di esecuzione era stato fissato in 2.040 giorni totali (riferiti alla progettazione esecutiva per 240 giorni, alle attività realizzative per 1.620 giorni ed alle prove effettuate dopo l'ultimazione dei lavori per 180 giorni), e l'entrata in esercizio della linea B1 era stata prevista per la primavera del 2011.

Il contratto tra l'ATI e Roma Metropolitane S.r.l. (organismo di diritto pubblico appositamente costituito dal Comune di Roma a cui è stato affidato lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento delle linee metropolitane B1 e C) è stato stipulato il 26 novembre 2004, e a seguito dell'approvazione della progettazione esecutiva predisposta

dall'aggiudicataria, il 7 novembre 2005 è stata effettuata la consegna dei lavori.

Un primo aspetto in relazione al quale l'Autorità ha riscontrato notevoli aspetti di criticità, è quello della "variante" avvenuta in sede di progettazione esecutiva a seguito della proposta, da parte dell'appaltatore, della modifica della progettazione definitiva posta a base di gara. Tale variazione, approvata a febbraio 2005, ha comportato una riduzione dell'importo contrattuale di circa 12 milioni di Euro. Le variazioni al progetto (modifica della tipologia di realizzazione delle stazioni Gondar e Annibaliano da stazioni profonde a volta attiva a stazioni a cielo aperto, e soppressione della stazione Nomentana) sono state giustificate da circostanze sopravvenute e imprevedibili, emerse in esito alle indagini specifiche sul campo (mirate sulle preesistenze interrato, ispezioni sui sottoservizi interferenti, indagini integrative geognostiche) ed agli approfondimenti ed indagini progettuali propedeutiche allo sviluppo e alla redazione del progetto esecutivo (verifiche sismiche, definizione delle fasi attuative dei cantieri). La nuova tecnica costruttiva ha inoltre ridotto l'impatto dei lavori sul tessuto urbano, e quello legato alla vicinanza dei fabbricati alle aree di scavo, oltre a limitare l'ingombro di alcune opere accessorie e funzionali all'esecuzione dei lavori (introduzione delle macchine di scavo) e, quindi, le interferenze con le preesistenze e la viabilità. La Stazione Appaltante ha ritenuto applicabile a tale fattispecie l'art. 11 del D.M. 145/2000 che ammette la possibilità da parte dell'appaltatore, di proporre variazioni migliorative in fase di esecuzione, dirette a migliorare gli aspetti funzionali, nonché singoli elementi tecnologici o singole componenti del progetto, che non comportano riduzione delle prestazioni qualitative e quantitative stabilite nel progetto stesso e che mantengono inalterate il tempo di esecuzione dei lavori e le condizioni di sicurezza dei lavoratori. Le economie risultanti dalla proposta migliorativa approvata sono ripartite in parti uguali tra la stazione appaltante e l'appaltatore. Pertanto, a seguito dell'approvazione della variante, al consorzio Risalto è stato riconosciuto un importo di circa sei milioni di euro, pari al 50% dell'importo della riduzione. L'Autorità ha

tuttavia evidenziato come non sia condivisibile l'applicazione al caso di specie del suddetto art. 11 del D.M. 145/2000, con le relative conseguenze in termini economici.

Infatti, l'art.140, comma 3 del D.P.R. 554/1999, stabilisce che, nell'appalto integrato, il progetto esecutivo non possa prevedere alcuna variazione alla qualità e alla quantità delle lavorazioni previste nel progetto definitivo; fatti salvi i casi di riscontrati errori ed omissioni del progetto definitivo. La norma non prende pertanto in considerazione le varianti finalizzate al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità richiamate dall'art.11 del D.M. n.145/2000. La variante proposta in sede di redazione del progetto esecutivo dovrebbe essere quindi riconducibile esclusivamente ad una delle ipotesi di cui al comma 1 dell'art.132 del D.Lgs. 163/06, con conseguente impossibilità dell'applicazione dell'art.11 del D.M. n.145/2000. L'Autorità ha inoltre osservato che l'art.11 del D.M. 145/2000 è stato riprodotto dai commi 3 e seguenti dell'art. 162 del nuovo Regolamento di cui all'art. 5 del codice dei contratti, escludendone l'applicazione nel caso di appalto integrato. L'inapplicabilità dell'art.11 del D.M. n.145/2000 si rileva anche ammettendo che nell'appalto integrato, in sede di progettazione esecutiva, non si riscontrino restrizioni all'introduzione di modifiche riconducibili al comma 3 dell'art. 25 della legge 109/94 (attualmente comma 3 dell'art.132 del D.Lgs. 163/06), proprio in quanto eventuali modifiche non sostanziali risulterebbero implicite nell'affinamento progettuale che si determina dalla fase progettuale del definitivo all'esecutivo. La norma, che implica il riconoscimento all'appaltatore del 50% dell'economia derivante dalla variante, in quanto chiaramente finalizzata a premiare una positiva ed autonoma iniziativa dell'appaltatore, con evidente valorizzazione del rapporto collaborativo tra questo e il direttore dei lavori nel corso dell'esecuzione degli stessi, può essere riferita esclusivamente alle proposte migliorative presentate dall'appaltatore in corso d'opera, escludendo il caso in cui l'appaltatore è tenuto, per un preciso onere contrattuale, a redigere la progettazione esecutiva, come si verifica nell'appalto integrato. Le recenti modifiche introdotte nel nuovo

Regolamento di cui all'art. 5 del D.Lgs. n.163/2006, sopra richiamato, appaiono finalizzate ad evitare, in tal caso, che l'appaltatore si astenga dall'introdurre modifiche in sede di redazione del progetto definitivo, modifiche che non troverebbero per quanto sopra evidenziato il riconoscimento economico ai sensi dell'art.11 del D.M. 145/2000, proponendo, invece, le stesse solo successivamente "durante il corso dei lavori" come stabilito dalla norma. Inoltre, la stessa Roma Metropolitane ha evidenziato come il Comune di Roma avesse, nella fase di appalto, consapevolezza dell'impossibilità di una enucleazione completa e definitiva di tutti gli elementi utili alla corretta identificazione progettuale dell'opera, derivante dalla impossibilità di reperimento, prima dell'avvio dei lavori, di tutti i dati necessari alla valutazione delle migliori scelte progettuali; infatti, con deliberazione della Giunta Comunale n. 76 del 19.02.2002, ha adottato la procedura dell'appalto integrato, pur avendo a disposizione elaborati progettuali di livello esecutivo. Peraltro, va evidenziato che sarebbe stato corretto riconoscere all'appaltatore il corrispettivo per la modifica delle soluzioni progettuali in sede di definitivo, resasi necessaria a seguito di accertamenti e indagini effettuate, per la specificità del caso, solo successivamente all'appalto (procedura ordinariamente in contrasto con le disposizioni che impongono la completezza dei rilievi, degli accertamenti e delle indagini a corredo del progetto definitivo).

Un secondo aspetto di criticità è stato riscontrato relativamente alle modalità di affidamento, allo stesso esecutore dei lavori in corso, del prolungamento della linea B da Conca d'Oro a Piazzale Ionio. Con contratto sottoscritto in data 3.4.2009 infatti, Roma Metropolitane, sulla base del progetto preliminare, ha affidato all'A.T.I. "Risalto" la progettazione definitiva, esecutiva e l'esecuzione dei lavori per un importo di € 160.348.427,15, di cui € 148.509.352,49 per lavori (con ribasso del 2% rispetto all'importo lavori determinato con progetto preliminare redatto da Roma Metropolitane) ed € 11.839.074,66 per oneri sicurezza. Per l'elaborazione della progettazione definitiva ed esecutiva sono state riconosciute all'appaltatore, rispettivamente, le somme di € 2.500.000,00 ed

€ 1.600.000,00 (IVA esclusa). Roma Metropolitane ha giustificato l'affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dei lavori con la necessità di garantire speditezza nell'esecuzione dell'intervento, attesa la situazione emergenziale del traffico cittadino, rilevando altresì la conformità alla disciplina comunitaria (art.1, comma 2, lett. b) Direttiva 2004/18/CE). Nel caso in esame per l'affidamento congiunto dell'esecuzione dei lavori e della progettazione definitiva ed esecutiva del prolungamento della Linea B1 all'ATI Consorzio Risalto, la stazione appaltante ha fatto riferimento alla normativa comunitaria, la cui applicazione è richiamata dalla O.P.C.M. n.3543 del 26.9.2006, che ha decretato lo stato di emergenza nel settore traffico e della mobilità urbana nella città di Roma.

Tuttavia, nella fattispecie in esame, la O.P.C.M. n. 3543/2006, tra i diversi articoli del D.Lgs. n.163/2006 di cui ammette la deroga, non annovera l'art. 53 né l'art. 253, quindi, più propriamente nel caso in esame, avrebbero dovuto trovare applicazione le disposizioni normative nazionali (non menzionate tra quelle derogabili), che, al momento, sono rinvenibili nell'art.19 della legge 109/94, il quale limita la possibilità di affidamento congiunto di esecuzione dei lavori e progettazione alla progettazione di livello esecutivo.

Sotto l'aspetto economico, l'Autorità ha definito il costo chilometrico unitario di realizzazione di ciascuna delle due tratte, ed ha operato un raffronto tra gli stessi. In particolare, è emerso che il costo unitario di realizzazione della prima tratta (Bologna - Conca d'Oro) è di 107, 03 milioni di Euro al Km; quello relativo alla seconda tratta (Conca d'Oro-Ionio) è di 120,81 milioni di Euro al Km. Inoltre, tenuto conto che la tratta Conca d'Oro-Ionio è stata valutata applicando il Prezzario della Regione Lazio approvato il 13.6.2007, si è registrata una certa omogeneità dei costi chilometrici unitari tra le due tratte, e la differenza di 13,51 milioni di euro al Km, corrispondente ad un incremento dei costi del 12,6%, appare compatibile con l'aggiornamento dei prezzi riscontrabile nei prezzari ufficiali.

La linea "D" della metropolitana di Roma prevede il collegamento del quartiere Talenti a nord della città con l'EUR, a sud, con stazioni di scambio con le linee A, B, B1 e C nonché con altre linee ferroviarie di trasporto a carattere regionale.

**La metropolitana
di Roma Linea
"D"**

La realizzazione della linea, della lunghezza di circa 20 km, è prevista in tre stralci: entro il 2016, la "tratta prioritaria", con estensione di circa 11 km dalla stazione Fermi (EUR) a Prati Fiscali, successivamente il prolungamento verso nord-est, da Prati Fiscali a Ogetti per ulteriori 5 km, e infine il prolungamento verso sud fino alla stazione Agricoltura, entro il 2019.

Il costo di costruzione stimato ammonta a circa 2,6 miliardi di Euro, di cui 1,6 per la sola tratta prioritaria.

In assenza di un'immediata disponibilità finanziaria ed al fine di avviare rapidamente l'esecuzione dell'opera, il Consiglio Comunale di Roma ha scelto di realizzare l'intervento mediante procedura di project financing, con l'impiego di capitali privati.

Le attività inerenti alla realizzazione dell'opera sono svolte dalla "Società per la realizzazione delle Metropolitane della Città di Roma a r.l." ("Roma Metropolitane S.r.l."). Alla gestione del trasporto pubblico delle linee della metropolitana di Roma e delle ferrovie regionali provvede, invece, la "Società Metropolitana di Roma S.p.A." (in breve "Met.Ro. S.p.A."), costituita ai sensi dell'art. 113, c. 5 lett. c) T.U.E.L.

Nel maggio 2006 è stato pubblicato un avviso pubblico per sollecitare la presentazione di proposte e individuare il soggetto promotore. A conclusione della fase di valutazione delle proposte pervenute, la Giunta Comunale, con Deliberazione n. 110 del 21.3.2007, ha riconosciuto il pubblico interesse della proposta presentata dalla costituenda A.T.I. Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. - Impresa Pizzarotti & C. S.p.A., che ha assunto, pertanto, il ruolo di "promotore" dell'intervento. Sulla base del progetto preliminare del promotore, è stata indetta, in data 6.8.2009, la

procedura negoziata per individuare il concessionario, attraverso la sollecitazione delle offerte migliorative da parte dei soggetti da porre in competizione con il promotore.

Il bando di gara è stato inviato alla GUCE e alla GURI nel 2009, ma la fase di selezione dei “due migliori concorrenti” è stata sospesa a seguito della Delibera dell’Autorità n. 19 del 31.3.2010. L’istruttoria effettuata dall’Autorità ha posto in luce, nell’affidamento in oggetto, diverse criticità riferibili al rischio di costruzione, al rischio di disponibilità ed a quello di domanda.

L’Autorità, inoltre, aveva rilevato delle carenze sotto l’aspetto strettamente procedurale con riferimento al criterio di aggiudicazione per la scelta delle due migliori offerte da confrontare con il promotore. Sulla base di queste osservazioni Roma Metropolitane s.r.l. è stata invitata a riesaminare la procedura di realizzazione dell’opera e ad accertare la sussistenza dell’interesse pubblico a mantenere in essere la procedura. Condividendo numerose osservazioni dell’Autorità, Roma Metropolitane s.r.l. ha dettagliato, in corso di istruttoria, le soluzioni indicate e si è resa disponibile a rivedere gli elaborati da porre a base della successiva fase competitiva tra l’offerta del promotore e la migliore offerta in sede di gara.

La Linea 1 della metropolitana di Napoli unisce il centro cittadino con la zona collinare del Vomero e la zona ospedaliera, spingendosi verso nord fino al quartiere Piscinola.

La realizzazione dell’opera ha avuto inizio nel 1976, allorché, a seguito dei finanziamenti disposti per la realizzazione di ferrovie metropolitane dalle leggi n. 1042/69 e n. 493/75, il Comune di Napoli affidò in concessione direttamente alla M.N. S.p.A. (Società per la progettazione e la costruzione della Metropolitana di Napoli), la progettazione esecutiva e l’esecuzione della linea, da Piazza Garibaldi a Colli Aminei. La concessione fu estesa una prima volta, nel 1985, prevedendo il prolungamento della Linea 1 dai Colli Aminei a Secondigliano, una seconda volta, nel 1999, con il prolungamento da piazza Garibaldi al Centro Direzionale, ed infine, nel 2006, con il prolungamento Centro Direzionale - Aeroporto di Capodichino. Nel 2008 è stata prevista anche la realizzazione di un

**La metropolitana
di Napoli**

collegamento tra l'uscita della stazione Colli Aminei e l'ospedale Cardarelli. La linea attualmente in esercizio collega Piscinola con Piazza Dante; serve complessivamente 14 stazioni su un percorso di 13,5 km di rete. Sono in corso i lavori della tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale.

Alla gestione del trasporto pubblico delle linee della metropolitana (Linee 1 e 6, oltre a quattro Funicolari) provvede "Metronapoli S.p.A.", società interamente pubblica che dal 2001 gestisce il trasporto su ferro della città.

A seguito dell'indagine effettuata, l'Autorità, con Deliberazione n. 30 del 9 giugno 2010, ha rilevato come il maggiore elemento di criticità che contrassegna la realizzazione della Linea 1 della metropolitana di Napoli riguarda la mancata applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, che devono trovare applicazione sia riguardo agli affidamenti dei lavori da parte della società Metropolitana di Napoli spa, sia riguardo agli affidamenti di lavori ulteriori non contemplati nella concessione del 1976, anche se a questa funzionalmente collegati, disposti dal Comune di Napoli.

Infatti, con una convenzione del 22 luglio 1976, il Comune di Napoli ha disposto l'affidamento diretto alla costituenda società Metropolitana di Napoli spa della concessione della progettazione e costruzione della metropolitana in argomento.

Le procedure di evidenza pubblica non hanno trovato applicazione neanche nell'affidamento dei lavori che vennero assegnati direttamente dalla società concessionaria e ai suoi soggetti azionisti, singoli o riuniti in raggruppamenti (è il caso dell'affidamento dei lavori della tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale, affidata nel 1992 al consorzio TRADECIV).

Inoltre, sempre mediante affidamento diretto alla medesima società Metropolitana di Napoli spa, nel 1985 il Comune di Napoli ha disposto una estensione dell'oggetto della convenzione del 1976, affidando alla concessionaria la realizzazione della tratta Colli Aminei - Secondigliano.

L'intero appalto è tuttora gestito sulla base della convenzione del 1976, al di fuori delle norme riguardanti le procedure ad evidenza pubblica. Nel

2006 il Comune di Napoli ha disposto una ulteriore estensione dell'oggetto della convenzione, assegnando alla società concessionaria la realizzazione della tratta Centro Direzionale - Aeroporto di Capodichino; nel 2008 la società Metropolitana di Napoli spa ha affidato all'impresa De Lieto Costruzioni spa la realizzazione della seconda uscita della stazione di Colli Aminei, un modus operandi che sottrae alla libera concorrenza lavori di importi notevoli.

L'Autorità, in secondo luogo, ha rilevato la necessità di una rivisitazione della convenzione del 22 luglio 1976 da parte del Comune di Napoli e della società Metropolitana di Napoli spa alla luce del mutato ordinamento legislativo così da ricondurre l'intera attività nell'alveo del D.Lgs. n. 163/06, estendendo all'intero rapporto negoziale la procedura già posta in essere in occasione della stipula del settimo atto addizionale del 27 luglio 2007 (recepimento dell'art. 133 del D.Lgs. n. 163/06 in materia di prezzi unitari). Ciò in quanto il fatto che la convenzione tra Comune di Napoli e Metropolitana di Napoli spa sia stata stipulata in regime previgente il D.Lgs. n. 163/06 fa comunque sì che la figura della società concessionaria non sia direttamente e immediatamente assimilabile a nessuna delle figure previste dall'ordinamento vigente. Alla data della stipula della convenzione, 22 luglio 1976, era comunque vigente la Direttiva 71/305/CEE del 26 luglio 1971 che imponeva il rispetto delle procedure a evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori pubblici. Inoltre, era vigente il regolamento di contabilità di Stato in base al quale tutti i contratti dal quale derivino entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti. Ma, soprattutto, la necessità di ricorrere a procedure a evidenza pubblica per gli affidamenti dei lavori della metropolitana era rinvenibile nello stesso rapporto di concessione stipulato tra il Comune di Napoli e la società Metropolitana di Napoli spa ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 (in base al quale la concessionaria si obbligava a realizzare i lavori direttamente o mediante appalti e commesse) e dell'art. 27 (in base al quale la medesima società doveva applicare nei rapporti con terzi la normativa sui lavori pubblici). Tale generico rinvio alla disciplina di settore, sulla base dei principi che regolano la successione delle leggi nel

tempo, non può che essere letto come rinvio al quadro normativo vigente al momento dei singoli affidamenti quindi alla data attuale, al D.Lgs. n. 163/06. E ciò in quanto le singole procedure di affidamento tra Metropolitana di Napoli spa e imprese terze si presentano come procedimenti autonomi rispetto al rapporto negoziale intercorrente tra Comune di Napoli e società Metropolitana di Napoli spa in forza della convenzione del 1976, sebbene siano a esso funzionalmente collegati. A ciò si aggiunga, con particolare riferimento alla tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale, oggetto di specifico monitoraggio dal 2006 (Delibera n. 17 del 23.3.2006) l'Autorità ha rilevato come sia contrassegnata da ulteriori elementi di criticità, in primo luogo il mancato rispetto dei principi di economicità ed efficacia di realizzazione alla luce del consistente incremento dell'importo dei lavori, della percentuale di avanzamento degli stessi e del diffuso ricorso all'affidamento in subappalto. Infatti, alla data del 17 marzo 1992, data della stipula del contratto tra società Metropolitana di Napoli spa e consorzio TRADECIV, l'importo presunto del contratto era fissato in £ 91.623.936.983; alla data del 27 febbraio 2002 il progetto della tratta, approvato dal CIPE con delibera n. 141, veniva fissato in 689 milioni di euro a valuta 2002; alla data del 27 luglio 2007, data del settimo atto addizionale alla convenzione del 1976 tra Comune di Napoli e società Metropolitana di Napoli spa, tale importo veniva valutato a prezzi aggiornati al 28 febbraio 2007 e fissato in 1.011 milioni di euro, cui andavano ad aggiungersi ulteriori 345 milioni di euro per varianti promosse dalla concessionaria e 16 milioni di euro di accantonamento per futura revisione prezzi per un totale di 1.364 milioni di euro.

Un secondo elemento di criticità è stato rinvenuto nell'avanzamento tecnico-economico dei lavori, la cui ultimazione è prevista, ai sensi del settimo atto addizionale tra Comune di Napoli e società concessionaria del 27 luglio 2007, per il 31 dicembre 2011. Dalle informazioni fornite dalla società Metropolitana di Napoli nell'ultima nota del 14 ottobre 2009 (dati aggiornati al 30 giugno 2009) risulta che l'avanzamento economico dei lavori affidati ai vari raggruppamenti che compongono il consorzio TARDECIV è il seguente:

Tabella 1 - avanzamento economico lavori consorzio TARDECIV

Raggruppamento	Importo lavori assegnati (€)	Importo lavori eseguiti (€)	Percentuale di realizzazione
A Stazioni Municipio e Duomo	390.934.526,74	168.873.363,05	43,19%
B Gallerie	169.303.643,79	158.603.916,80	93,68%
C1 Stazioni Toledo e Università	234.551.950,51	154.176.551,12	65,73%
C2 Stazione Piazza Garibaldi	161.798.424,52	62.863.349,64	38,85%
C3 Centro Direzionale	51.658.717,26	48.710.027,59	94,29%
Totale	1.008.247.262,81	593.227.208,20	58,83%

Un ulteriore elemento di criticità sembra consistere nel diffuso ricorso agli affidamenti in regime di subappalto. Nella tabella seguente si riassumono le opere affidate ai singoli raggruppamenti, le autorizzazioni rilasciate al subappalto e le comunicazioni di cui all'art. 18, comma 12 della legge n. 55/90 (dati aggiornati al 30 giugno 2009).

Tabella 2 – affidamenti in regime di subappalto

Raggruppamento	Opere affidate	Autorizzazioni al subappalto rilasciate al raggruppamento	Comunicazioni ex art. 18, comma 12, l. n. 55/90 inoltrate dal raggruppamento
A	Realizzazione delle stazioni "Municipio", "Duomo" e parte degli impianti civili	163	86
B	Realizzazione delle gallerie di linea	41	14
C1	Realizzazione delle stazioni "Toledo" e "Università"	86	11
C2	Realizzazione stazione "Garibaldi"	48	4
C3	Realizzazione delle opere del pozzo di attacco delle gallerie e della galleria artificiale di via Brin al Centro Direzionale	46	6
Totale		384	121

4.3 L'Alta velocità

Per quanto riguarda il Sistema Ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità, l'Autorità ha proseguito, con ulteriori accertamenti, l'indagine relativa agli interventi gestiti da TAV S.p.A. ed RFI S.p.A.

Con la Risoluzione del 19.12.2007 e la Delibera n. 26 del 15 luglio 2008, relativamente alle tratte ferroviarie Roma - Napoli e Bologna - Firenze, l'Autorità aveva rilevato e contestato ai soggetti interessati il mancato rispetto dei principi che regolano il settore degli appalti pubblici, attualmente individuati dall'art. 2 del Codice dei contratti, disponendo l'avvio di una procedura di monitoraggio sia per gli interventi in corso di

avanzata esecuzione, sia per quelli relativi all'asse orizzontale AV/AC (GE-MI-PD-VE) non ancora effettivamente avviati.

**Le tratte Torino-
Milano e
Milano-Bologna**

All'esito dell'indagine l'Autorità, con Deliberazione n. 1 del 13.1.2010, ha evidenziato come il mancato rispetto dei principi richiamati dall'art. 2 del Codice dei Contratti, già contestato per le tratte Roma - Napoli e Bologna - Firenze con la risoluzione del 19 dicembre 2007 e la deliberazione n. 26 del 15 luglio 2008, si sia verificato anche per le ulteriori tratte in corso di ultimazione Torino-Milano e Milano-Bologna, nonché per alcuni interventi relativi ai Nodi ferroviari.

L'indagine ha fatto emergere come pressoché tutte le opere relative alle tratte principali, sia dell'asse Torino-MilanoNapoli, sia del c.d. asse orizzontale Milano-Verona-Padova nonché alla tratta Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi), siano state oggetto di affidamento a General Contractors con convenzioni stipulate negli anni 1991-1992 (fanno eccezione la tratta Firenze-Roma -direttissima- e la Padova-Venezia, già attivate). Relativamente a tali tratte, le violazioni dei citati principi sono state sistematiche, essendo ricorrenti nella totalità degli interventi, e di natura sistemica, in quanto derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondata sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire.

**La violazione del
principio della
libera concorrenza
e non
discriminazione**

In particolare, l'Autorità ha rilevato la violazione sistematica e sistemica in primo luogo del principio della libera concorrenza e non discriminazione, in quanto in tutte le tratte conferite al General Contractor è stato registrato il mancato affidamento dei lavori da parte di quest'ultimo ad imprese terze con procedure ad evidenza pubblica per una percentuale di almeno il 40% di quelle affidate ai General Contractors, così come stabilito dalle convenzioni.

Per le tratte Torino-Milano (G.C. FIAT/CAVTOMI) , Milano-Bologna (G.C. ENI/CEPAV UNO) , Roma-Napoli e Bologna-Firenze, è stato riscontrato un iniziale affidamento non fondato su una effettiva valutazione delle opere da realizzarsi.

Con i successivi Atti Integrativi sono stati di fatto affidati ai General Contractors contratti di ben maggiore importo rispetto a quelli inizialmente preventivati, per opere che, nel corso della redazione della progettazione esecutiva sono state definite ed hanno recepito sostanziali nuove istanze da parte del Committente e di autorità ed enti competenti o interessati; tali Atti Integrativi, nonché gli ulteriori accordi intervenuti, hanno pertanto, significativamente ampliato, in un successivo momento in cui risultavano applicabili le direttive comunitarie in materia, gli effetti dell'assenza di concorrenza già presente nei contratti originari. Anche nelle tratte Torino - Milano e Milano - Bologna, non sono stati rilevati affidamenti ad imprese terze con procedure di evidenza pubblica nella misura prevista dalle convenzioni. In particolare, per la tratta Torino-Milano non sono stati rilevati affidamenti a imprese terze con procedure di evidenza pubblica, ma, di contro, è emerso un elevato numero di affidamenti in subappalto; per quella Milano-Bologna sono stati rilevati solo 6 affidamenti ad imprese terze.

In secondo luogo, è stata riscontrata la violazione del principio dell'economicità del sistema di realizzazione, atteso che lo squilibrio economico già ravvisato nella precedente istruttoria, con riferimento alla tratta Roma-Napoli, tra il corrispettivo riconosciuto al General Contractor per l'esecuzione di determinate opere e l'importo da questi corrisposto ad imprese terze per l'esecuzione delle medesime trova conferma, sia pure in modo indiretto, nella mancanza di interesse mostrato dagli operatori per appalti banditi dal General Contractor nella tratta Milano-Bologna, in cui si sono registrate molteplici gare andate deserte; inoltre, lo squilibrio economico sopra rilevato appare esteso anche alla tratta Torino- Milano - sub tratta Torino-Novara.

Con riferimento alla tratta Milano-Bologna, gran parte delle gare svolte per l'affidamento a terzi sono andate deserte; la mancanza di interesse degli operatori fa presumere una non congrua valutazione delle opere appaltate, da valutare anche alla luce del presunto squilibrio economico tra la stima di queste ed il corrispettivo riconosciuto al General Contractor per le medesime opere.

La violazione del principio di economicità

Riguardo a tale aspetto, gli elementi giustificativi a suo tempo forniti dai soggetti interessati (RFI S.p.A., TAV S.p.A. ed alcuni *General Contractors*) sono risultati generici e non supportati da elementi analitici, e non hanno consentito di operare un confronto, neanche di larga approssimazione. L'Autorità ha concluso, nella deliberazione n.26/2008, come l'assenza di un confronto in tal senso lasci del tutto inalterate le osservazioni circa la diseconomicità della procedura attuata rispetto ad una procedura concorsuale, sviluppata sulla base di adeguata progettazione, che avrebbe rimesso al mercato la definizione del prezzo dell'opera.

Lo squilibrio economico sopra richiamato appare esteso ad ulteriori livelli per la tratta TO-MI - subtratta Torino-Novara; infatti il Giudice civile ha evidenziato come nei consorzi ordinari ex art. 2602 c.c. l'affidamento dell'esecuzione dei lavori ai singoli consorziati non costituisca subappalto, conseguentemente la norma che impone il limite massimo del 20% di ribasso tra appaltatore e subappaltatore, non trova applicazione. Questo implicitamente conferma una differenza di prezzo tra quanto riconosciuto dal General Contractor ai consorzi subappaltatori e, da questi ad una propria impresa consorziata che ben conosceva il contratto sottoscritto tra le società consortili e CAVTOMI. Tale differenza di corrispettivi non può essere ignorata dai soggetti preposti alla vigilanza, al fine di accertare eventuali eccessivi costi dell'opera sostenuti dal Committente pubblico nei confronti del General Contractor, che sembrerebbe aver assunto la realizzazione di un'opera ad un prezzo determinato, facendola eseguire a società consortili subappaltatrici ad un prezzo inferiore, rivelatosi poi notevolmente ed ulteriormente ribassato in favore di una società dei soggetti subappaltatori.

**L'uso distorto
dell'accordo
conciliativo**

Sono state confermate, inoltre, le osservazioni circa l'uso distorto dell'accordo conciliativo, utilizzato anche per l'introduzione di consistenti variazioni all'oggetto contrattuale: ad esempio, si evidenzia come per la Tratta Milano-Bologna, con addendum del 27.6.2003, siano stati aggiornati l'importo contrattuale ed il termine di ultimazione, in relazione alle modifiche intervenute in corso d'opera, e contemporaneamente definito il contenzioso pendente.

Inoltre, si è riscontrato la violazione del principio dell'efficacia del sistema di realizzazione, essendo confermati - anche nelle tratte Torino-Milano e Milano-Bologna - lunghi tempi di esecuzione delle opere, rilevanti incrementi di costo rispetto alla stima inizialmente ipotizzata, nonché onerosi contenziosi come sinteticamente riassunti nella seguente tabella:

La violazione del principio dell'efficacia

Tabella 3 – importi delle tratte

Tratta	Importo Atto Integrativo	Importo contratto aggiornato*	Importo contenzioso già riconosciuto	Importo richiesto (arbitrato in corso)	Importo ulteriori riserve avanzate
TO-MI	6.113	6.539**	75	583	2
MI-BO	4.800	5.491	151	1.784	541
BO-FI	3.000***	4.218	149	522	188
RM-NA	2.845	3.779	374	338	1

* Comprensivo varianti ordinate al 31.12.2008

** Escluso premio per rispetto TUS (€ 21 mln)

*** Comprensivo verbale accordo relativo a Variante Firenze Castello

Tabella 4 – importi nodi e interventi

Nodo e intervento	Importo contrattuale iniziale	Importo contrattuale aggiornato	Importo contenzioso già riconosciuto	Importo richiesto (arbitrato o contenzioso giudiziale in corso)	Importo ulteriori riserve avanzate
Bologna - lotto 5	146	259	16	157	5
Bologna - lotto 8a	30	86	3	-	42
Roma - Penetraz. urbana AV-1° lotto	42	104	4	9	-

L'Autorità ha rilevato la violazione dei principi di economicità e di efficacia del sistema di realizzazione anche per i Nodi ferroviari di Firenze e Bologna che hanno registrato relevantissimi incrementi di costo e dei

I nodi ferroviari di Firenze e Bologna

tempi di realizzazione, nonché iscrizione di riserve da parte delle imprese esecutrici, che hanno dato vita a contenziosi.

Ad esempio, nel nodo di Bologna, - con riferimento all'intervento "Realizzazione della galleria naturale a doppio binario tra la Nuova Stazione AV ed il Deposito Locomotive (lotto 8a)", è stato registrato in corso d'opera un aumento contrattuale di circa il 189%, passando da un importo di circa 30 milioni di euro, ad un importo di circa 86 milioni di euro. I lavori, che, secondo le previsioni iniziali, si sarebbero dovuti ultimare nell'ottobre 2003, hanno subito varie proroghe, per cui attualmente è prevista l'ultimazione dei lavori sostanziali a settembre 2010 e quella dei lavori di completamento a febbraio 2011. Relativamente al contenzioso con l'impresa esecutrice, nel 2002 è già stato riconosciuto all'impresa l'importo di € 2.706.234,15, mentre è pendente un procedimento di accordo bonario per un importo richiesto di € 42.522.314,74 (importo aggiornato al 28.2.2009). Per quanto riguarda il contenzioso, è stato registrato un accordo bonario del 29.7.2002, con il quale è stata riconosciuta all'ATI esecutrice la somma di 14,977 milioni di Euro. Inoltre, nel 2008 è stata riconosciuta all'ATI esecutrice un'ulteriore somma di 1,872 milioni di euro. E' pendente, infine, un contenzioso giudiziale, a seguito di mancato accordo bonario, con il quale l'ATI esecutrice ha chiesto € 157,319 milioni di euro, e sono state formulate ulteriori riserve per 4,863 milioni di euro.

Il nodo di Roma

Per quanto riguarda il Nodo di Roma, l'intervento "Penetrazione Urbana AV (1° lotto) dal km 2+273 al Km 4+420", presenta un incremento dell'importo contrattuale da 42,492 milioni di euro a 103,508 milioni di euro (144% di incremento). L'intervento che prevedeva inizialmente l'ultimazione dei lavori in data 2.3.2001; per effetto di varie sospensioni (motivazioni riconducibili prevalentemente a problemi archeologici e di interferenze con sottoservizi) e proroghe, non risulta ancora completamente ultimato.

Per quanto riguarda il contenzioso, sono già state riconosciute all'appaltatore somme per complessivi € 4.167.473,29, mentre pende un procedimento presso il giudice ordinario, con richiesta di € 9.277.599,73 (importo aggiornato a fine 2008).

Con riferimento alle Tratte del c.d. "Asse Orizzontale" (GE-MI-PD-VE), sebbene dai dati acquisiti non risulta che i lavori siano stati ancora avviati, l'Autorità ha invitato TAV S.p.A. ed RFI S.p.A. a tener conto dell'impegno assunto dal Governo italiano affinché venga garantito l'affidamento a terzi, mediante procedure di gara, del 60% dell'importo complessivo delle opere commissionate direttamente ai General Contractors, al fine di assicurare, almeno in parte, l'apertura al mercato e alla concorrenza.

4.4 Il Servizio idrico integrato

Il procedimento dell'Autorità volto ad accertare l'osservanza della normativa per l'affidamento del servizio idrico integrato si è concluso con le deliberazioni n. 15 e n. 16 del 24 marzo 2010.

L'Autorità ha rilevato che su 61 gestioni *in house* del servizio idrico integrato risultate non conformi alle disposizioni legislative e alla giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia di *in house*, 39 risultavano essersi conformate, mentre 22 non avevano assunto provvedimenti in tal senso o, comunque, non avevano completato il processo di conformazione.

Le gestioni *in house*

Nel corso del 2010, alla luce delle modifiche normative introdotte dall'art. 23-bis del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, che implicano profondi cambiamenti anche nel settore idrico, è stato avviato un monitoraggio dello stato di attuazione degli adempimenti richiesti dalla nuova normativa, in attuazione del regime transitorio delineato dal comma 8 dello stesso art. 23-bis. Nello specifico, il regime transitorio ha previsto due scadenze diverse per le attuali gestioni *in house* in funzione della conformità o meno delle stesse ai principi comunitari in materia di *in house*: il 31 dicembre 2011 per quelle affidate conformemente e il 31 dicembre 2010 per quelle non conformi. Nel corso del monitoraggio degli adempimenti adottati in funzione delle suddette scadenze, è stata segnalata dagli operatori del settore una situazione di incertezza normativa che ha reso difficoltosa

l'adozione, da parte degli stessi, delle opportune scelte di affidamento e delle conseguenti strategie aziendali.

E' stata, inoltre, segnalata l'esigenza di attendere l'adozione da parte di alcune Regioni dei provvedimenti legislativi richiesti dalla legge n. 42 del 26 marzo 2010 per la riorganizzazione del settore idrico. La maggioranza degli ATO non ha, pertanto, adottato alcun provvedimento in attuazione dell'art.23-bis del D.L. 112/2008.

Si è rilevata, comunque, la propensione degli operatori per una riconferma dell'affidamento *in house*; diversi ATO, infatti, hanno comunicato di aver avviato la procedura per la richiesta del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui al comma 4 del medesimo art.23-bis. Altri ATO hanno comunicato di aver assunto provvedimenti - quali l'adeguamento di convenzioni e statuti - al fine di superare i rilievi dell'Autorità circa la conformità della gestione ai principi comunitari dell'*in house*, evidenziando l'attinenza dei rilievi a carenze documentali, e proseguire la gestione *in house* nell'anno 2011. In pochissimi casi invece, si è registrato l'avvio di procedure concorsuali per l'individuazione del socio privato.

4.5 Manutenzione stradale straordinaria nel Comune di Roma

Nell'ambito delle opere a rete, l'Autorità ha svolto un'indagine sugli appalti aventi ad oggetto i lavori di manutenzione stradale aggiudicati e banditi dal Comune di Roma nel periodo 2007-2009, in quanto dai dati disponibili presso l'Osservatorio è emerso un rilevante ricorso da parte del Comune a procedure negoziate per tali appalti.

L'Autorità, con Deliberazione n. 63 del 3 novembre 2010, ha rilevato, per quanto riguarda gli appalti di competenza dei Municipi, che dal 2007 al 2009 vi è stato un ricorso sempre maggiore a procedure negoziate. Il comportamento non è risultato omogeneo per la totalità dei Municipi, atteso che, mentre alcuni hanno evidenziato un prevalente ricorso a procedure di evidenza pubblica, confermato nel corso dei tre anni, altri, già dal 2007 hanno utilizzato con maggiore frequenza procedure negoziate.

Per quanto attiene alla individuazione delle imprese invitate a presentare offerta, in generale è emerso come non siano stati indicati, oppure siano stati indicati in modo estremamente generico, i criteri di individuazione delle stesse, né siano state prestabilite particolari modalità, tali da assicurare ampia partecipazione degli operatori interessati e adeguata rotazione di questi; per alcuni Municipi inoltre, si è registrato il ripetersi sistematico di affidamenti alle medesime imprese, già operanti sul territorio.

Anche con riferimento agli inviti a formulare offerta, si è rilevato come questi siano stati più volte rivolti ai medesimi soggetti. Per quanto riguarda gli appalti di competenza del Dipartimento XII°, si è registrato, in primo luogo, come l'importo complessivo degli stessi abbia presentato un rilevante incremento dal 2007 al 2009, con particolare riferimento a quest'ultimo anno.

Per quanto riguarda i criteri di individuazione delle imprese invitate alle procedure negoziate, la Direzione Dipartimentale ha fatto riferimento all'estrazione, senza indicare eventuali elenchi di riferimento, né concrete modalità di estrazione. Alcune imprese hanno beneficiato di numerosi affidamenti, sia in qualità di impresa singola, sia quale partecipante ad A.T.I.; molti affidamenti sono stati effettuati in modo diretto alle medesime imprese già operanti sul territorio, quale prolungamento delle attività già affidate. Il Dipartimento Politiche per la Riqualificazione delle Periferie ha proceduto esclusivamente a procedure negoziate, senza indicare criteri prestabiliti per l'individuazione delle imprese da invitare. Non sono state fornite alcune indicazioni quali le date di espletamento delle gare e delle consegne dei lavori.

Il Segretariato - Direzione Appalti e Contratti, ha invece adottato esclusivamente procedure concorrenziali.

Circa le motivazioni del ricorso alla procedura negoziata, si è riscontrato come sia stata principalmente richiamata, da parte dei Municipi, l'urgenza per eliminare situazioni di pericolo per la pubblica incolumità, e nei provvedimenti approvativi, successivi all'entrata in vigore del comma 7 bis dell'art. 122 del Codice dei Contratti, è stata inoltre frequentemente (o

**L'individuazione
delle imprese
invitate**

**Le motivazioni del
ricorso alla
procedura
negoziata**

totalmente, come nel caso del Dipartimento Politiche per la Riqualficazione delle Periferie) citata tale disposizione di legge, che consente il ricorso alla procedura negoziata per i lavori di importo complessivo superiore a 100 mila Euro e inferiore a 500 mila Euro. Per il Dipartimento XII, si sono riscontrate diverse motivazioni, come quelle relative alla necessità di intervenire rapidamente per rimuovere le situazioni di pericolo; per più interventi è stato richiamato il Decreto Pres. Regione Lazio n. 50659 del 5.11.2008, con cui è stato dichiarato lo stato di calamità naturale per condizioni meteorologiche avverse, a cui è seguita l'Ordinanza del Sindaco n. 317 del 14.11.2008 avente ad oggetto "Adozione misure urgenti finalizzate a prevenire e contrastare il verificarsi di situazioni di pericolo sul patrimonio stradale comunale di grande viabilità" con cui sono state adottate misure urgenti finalizzate a prevenire e contrastare il verificarsi di situazioni di pericolo sul patrimonio stradale comunale di grande viabilità disponendo, in particolare, il rientro in possesso del patrimonio stradale di "Grande Viabilità", a suo tempo in consegna dell'ATI Romeo Gestioni. Per l'anno 2009, al quale attiene il maggior numero di appalti espletati dal Dipartimento XII (quasi tutti con procedura negoziata), sono stati ancora prevalentemente richiamati il Decreto Pres. Regione Lazio n. 50659 del 5.11.2008 e l'Ordinanza sindacale n. 317 del 14.11.2008. E' stata richiamata anche l'OPCM n. 3543/2006, che ha individuato il Sindaco di Roma quale Commissario delegato per l'Emergenza Traffico e Mobilità. Per quanto riguarda il merito delle procedure adottate, è emerso come le stesse non siano state coerenti con le disposizioni dell'art. 57, comma 6 del D.Lgs. 163/2006, in quanto in contrasto con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza, di cui all'art. 2 dello stesso Codice. Sono stati infatti rilevati tempi eccessivamente ristretti per la presentazione delle offerte (in alcuni casi sono stati previsti solo 6 giorni) che hanno determinato una partecipazione estremamente limitata delle imprese invitate, vanificando il confronto concorrenziale richiesto dal combinato disposto degli art. 57, comma 6 e 122 comma 7 bis del D.Lgs. 163/2006.

Inoltre, i tempi di consegna dei lavori, successivamente alla gara, non sono risultati coerenti con l'urgenza con cui è stato motivato il ricorso alla procedura negoziata (di contro ad un tempo medio di 42 giorni tra espletamento della gara e consegna dei lavori, si sono registrati singolarmente, per taluni interventi, tempi ben più lunghi).

Infine, non sono stati utilizzati adeguati criteri e modalità di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, al fine di assicurare adeguata trasparenza, concorrenza, rotazione, come confermato dai ricorrenti affidamenti alle medesime imprese, sia a seguito di richiesta di offerte, sia diretti quale prolungamento di attività già affidate.

**I tempi di
consegna dei
lavori**

4.6 L'affidamento dei servizi di ingegneria

L'attività della Vigilanza si è concretizzata nella verifica del rispetto, da parte delle Stazioni appaltanti, dei criteri e delle modalità definiti dall'Autorità, da ultimo con la Determinazione n. 5 del 27 luglio 2010, recante le "Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria". A tale proposito giova brevemente ricordare come l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria e degli altri servizi tecnici sia disciplinato dall'articolo 91 del D.Lgs. 163/2006 in maniera differente a seconda dell'importo dei relativi corrispettivi: inferiore a 100 mila euro ovvero pari o superiore a tale ammontare. Per l'affidamento dei servizi di importo superiore a centomila euro si applicano, a secondo dell'importo, la disciplina comune per i contratti pubblici sotto o sopra la soglia comunitaria. La scelta del soggetto avviene pertanto, a seguito di una procedura aperta, ristretta o negoziata, nei casi tassativamente previsti dallo stesso D.Lgs. 163/2006. I servizi di importo inferiore a centomila euro possono essere affidati secondo la procedura di cui all'articolo 57 comma 6 del D.Lgs. 163/2006, ovvero tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, invitando almeno cinque soggetti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. A

**Il rispetto del
principio di
effettività**

tale proposito si evidenzia come la Stazione appaltante non abbia l'obbligo, bensì la facoltà, di ricorrere alla procedura negoziata, potendo comunque effettuare una procedura aperta o ristretta.

Una prima criticità è emersa in ordine al rispetto del principio di effettività, in quanto sono stati riscontrati casi di frazionamento dei progetti e degli incarichi, posti in essere dalle Stazioni appaltanti al fine di scendere al disotto delle soglie previste dalle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato. In secondo luogo, si sono rilevate alcune criticità circa l'affidamento degli incarichi di progettazione di importo inferiore a 100 mila euro che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 91 comma 2 e 57 comma 6 del Codice degli appalti, possono essere affidati anche con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, da svolgere tra soggetti (almeno cinque) scelti sulla base di informazioni desunte dal mercato, relative alle loro caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, nel rispetto del principio di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. Ciò in quanto anche gli incarichi di più esiguo importo devono essere affidati attraverso una procedura di tipo concorrenziale che consenta all'amministrazione aggiudicatrice di conseguire l'apporto esterno potenzialmente migliore. In particolare, si è constatato come le Stazioni appaltanti, nella scelta degli operatori economici da invitare alla procedura, in molti casi, anziché effettuare indagini di mercato o predisporre appositi avvisi ed elenchi, si rivolgano a soggetti di elevata professionalità, a volte noti per aver già prestato la propria opera in favore della stessa Stazione appaltante, con conseguente violazione del principio di rotazione e trasparenza. Infine, si è rilevato che di frequente le Stazioni appaltanti, non invitando a presentare offerta tutti coloro in possesso dei prescritti requisiti presenti nell'elenco o individuati tramite indagine di mercato, attingono i nominativi operando una scelta di carattere discrezionale, anziché tramite modalità oggettive, non discriminatorie e proporzionali, quale dovrebbe essere, ad esempio tramite il sorteggio pubblico.

E' emerso inoltre come le Stazioni appaltanti, in molti casi, effettuino l'affidamento dei servizi tecnici "in economia", ricorrendo all'applicazione dell'art. 125 del D.Lgs. 163/2006, recante la disciplina dell'acquisizione di "lavori" e "servizi" in economia in particolare, della parte finale del comma 11, che per servizi (e forniture) di importo inferiore a ventimila euro consente l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento. A riguardo, l'Autorità ha già affrontato la questione dell'applicabilità di tale norma agli incarichi di progettazione, risolvendola in senso positivo nel caso in cui la Stazione appaltante, in relazione alle proprie specifiche esigenze ed attività, preveda nel proprio regolamento interno relativo alla disciplina dell'attività contrattuale anche l'affidamento dei servizi tecnici in economia. Ciò in quanto, in generale, difficilmente i servizi tecnici relativi ai lavori possono essere ricompresi tra i servizi in economia, sia perché l'affidamento dei servizi tecnici è soggetto ad una particolare disciplina, sia perché l'acquisizione in economia deve essere preceduta dall'assunzione di specifico provvedimento interno da parte della stazione appaltante, con cui essa individui i singoli servizi da acquisire in economia, con riguardo alla proprie specifiche esigenze.

Relativamente alla disposizione dell'art. 57 comma 6 del D.Lgs. 163/2006, che offre la possibilità al responsabile del procedimento di affidare gli incarichi professionali fino alla soglia di € 100.000 acquisendo almeno cinque preventivi, si è rilevato che, poiché attualmente le gare sotto i 100.000 euro, in base ai dati relativi ai bandi dell'anno 2010, risultano essere circa 10.475, mentre quelle di importo superiore risultano 1258, ne consegue che la quasi totalità dei servizi professionali vengono affidati senza confronto concorrenziale (procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando).

L'affidamento dei servizi in economia

4.7 Le opere in deroga: la ricostruzione in Abruzzo e le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia

La ricostruzione in Abruzzo

Trattandosi di opere in deroga, il controllo effettuato dall'Autorità sugli interventi pubblici di ricostruzione è stato finalizzato a valutare l'adeguatezza e l'efficacia delle procedure attuate durante lo stato d'emergenza con i principi generali dell'ordinamento giuridico.

A tal fine, e per ricostruire un quadro esaustivo di tali interventi, sono stati acquisiti dati presso i principali soggetti attuatori (provveditorato alle opere pubbliche ed Ater provinciali).

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato come di fatto l'adozione di procedure in deroga si sia protratta anche successivamente ad una prima fase emergenziale, tenuto conto del tempo ormai trascorso dall'evento sismico, non ha ritenuto giustificato il protrarsi di procedure emergenziali, in assenza di una qualificata urgenza, derivante da specifiche ed eccezionali circostanze. Tenendo conto di una fase iniziale, in cui ha assunto rilevanza prioritaria la tempestività di intervento, le modalità poste in atto dalla stazione appaltante per la realizzazione degli interventi avrebbero dovuto, poi, in relazione ad una graduale attenuazione dello stato di effettiva urgenza, essere oggetto di un adeguamento progressivo nell'ottica di assicurare economicità, trasparenza e imparzialità, pur nel permanere dello stato emergenziale.

L'Autorità ha quindi rilevato come, di fatto, non siano stati rispettati i principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, economicità, in quanto il soggetto attuatore non ha dato conto di prestabilite modalità e criteri di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, assicurando un'adeguata rotazione degli stessi. Per quanto riguarda la definizione progettuale degli interventi, l'Autorità ha osservato come nell'ottica generalizzata della somma urgenza, gli stessi siano stati spesso avviati sulla base di progetti scarsamente definiti, o non sottoposti all'esame del CTA del Provveditorato, o meramente asseverati dallo stesso, lasciando così ampi margini alle iniziative delle imprese affidatarie.

Inoltre, le procedure adottate non sono apparse idonee ad assicurare la congruità economica degli interventi, spesso di importo considerevole. A questo si aggiunga che l'indagine dell'Autorità ha posto in evidenza che molti interventi hanno subito rilevanti incrementi economici, formalizzati da ulteriori atti aggiuntivi o realizzati tramite ulteriori affidamenti alle stesse imprese esecutrici.

Al fine di pianificare e organizzare la realizzazione e il completamento delle opere volte a commemorare l'anniversario dei 150 anni dell'Unità d'Italia è stato istituito, con Decreto del Presidente del Consiglio (DPCM del 24.4.200), un Comitato dei Ministri, a supporto del quale, con successivo Decreto (DPCM del 15.6.2007), il Presidente del Consiglio ha istituito una Struttura di Missione, con il compito di realizzare il programma sia degli eventi che delle opere, anche infrastrutturali, tali da assicurare la diffusione del messaggio di unità nazionale delle celebrazioni.

Già nel 2007, con Delibera n. 311, l'Autorità aveva invitato gli organi interessati dagli interventi in questione a verificare con continuità l'attuazione delle opere ed accertare eventuali circostanze impeditive, anche di ordine finanziario, per la realizzazione delle opere stesse.

Inoltre, nel 2009, con la Delibera n. 50, l'Autorità ha rilevato come i lunghi tempi trascorsi tra appalto e consegna dei lavori abbiano reso esiguo il margine disponibile per assicurare la realizzazione delle opere entro la fine del 2010, mentre, in molti casi, dai dati forniti, non risultano ancora disponibili i relativi finanziamenti.

L'Autorità ha svolto una specifica attività istruttoria sull'appalto avente ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione del "Nuovo Parco della Musica e della Cultura di Firenze".

Per tale intervento la Struttura di Missione ha ritenuto di poter agire in deroga al D.Lgs.n.113/07, così come previsto dall'OPCM n.3632/07 del 23/11/2007, ed ha indetto una gara da aggiudicare secondo il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avente ad oggetto - previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta - la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base del progetto preliminare, da porre a base di gara insieme al capitolato prestazionale corredato

**Le celebrazioni dei
150 anni dell'Unità
d'Italia**

dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili, ritenendo vigente ed applicabile l'art.53, comma 2, lettera c) del D.Lgs.n.163/06. Tuttavia, al momento della pubblicazione del bando, tale norma risultava sospesa, in quanto l'art. 253 comma 1 quinquies del D. Lgs. 163/2006 prevede espressamente che le disposizioni di cui all' art. 53 comma 2 del D. Lgs. 163/2006 si applicano alle procedure i cui bandi siano pubblicati successivamente alla data dell'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 5, emanato con D.P.R. 5.10.2010, n. 207, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10.12.2010, che entrerà in vigore il prossimo 8 giugno 2011.

L'aggiudicazione è avvenuta il 31.12.2007, per un' importo di circa 69 milioni di Euro, in favore della costituenda Associazione temporanea di Imprese S.A.C. Società Appalti Costruzioni S.p.A. (capogruppo mandataria) - I.G.I.T. S.p.A. (mandante), che aveva offerto un ribasso del 15,83% sull'importo posto a base di gara (89,5 milioni di Euro), ed il 27.2.2008 è stato stipulato il relativo contratto.

L'indagine effettuata ha messo in luce come le criticità evidenziate dall'Autorità nel 2007 e 2009 si siano poi effettivamente concretizzate, in quanto alcuni dei presupposti legittimanti la deroga al regime ordinario sono venuti meno nel corso del tempo, in primo luogo quello per cui la Struttura di missione doveva garantire "l'obiettivo primario di dare adeguata e tempestiva attuazione al programma generale degli interventi" e comunque "entro la fine dell'anno 2010".

Ad oggi è stato infatti realizzato solo un primo stralcio funzionale dell'opera, costituito dalla sala teatrale principale e dagli ambienti accessori, mentre risultano necessari all'incirca altri 100 milioni di Euro per assicurare - in un secondo momento - l'intera esecuzione del Parco della Musica e della Cultura.

L'Autorità ha rilevato come il principio dell'emergenza, applicato ad una fattispecie di evento ampiamente prevedibile, quali il centocinquantenario dell'Unità d'Italia, non ha sortito gli effetti sperati, anche per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione posta in essere

dalla amministrazione appaltante, rivelatasi carente, con significative conseguenze sull'intero iter realizzativo dell'opera.

L'aver posto a base di gara un progetto preliminare ed un capitolato prestazionale aperto alla possibilità di proporre soluzioni migliorative, mediante un'interpretazione estensiva delle vigenti disposizioni di legge, ha reso aleatoria la fase di attribuzione dei punteggi da parte della Commissione di gara. Il progetto preliminare è stato posto a base di gara prima di essere esaminato in sede di Conferenza di servizi, e comunque senza aver recepito quelle prescrizioni già note da tempo, riguardanti la caratterizzazione e successiva bonifica dei terreni, l'impatto con la falda acquifera, nonché la necessità di delocalizzare attività presenti sul cantiere, nell'ambito di una più generale disciplina della cessione di aree appartenenti al Gruppo Ferrovie dello Stato. L'appalto è stato aggiudicato favore dell'ATI S.A.C. - I.G.I.T., pur con la consapevolezza che il progetto andava rimodulato, affidando quindi alla medesima ATI la redazione del progetto esecutivo prima ancora di convocare la Conferenza di servizi sul progetto definitivo, che si è protratta per circa 8 mesi ed ha inciso sulla tempistica di realizzazione dell'opera e sui costi. L'intervento di nuovi soggetti nella suddetta Conferenza ed il recepimento acritico di tutte le indicazioni, come quelle fornite dalla Fondazione 'Teatro del Maggio Musicale Fiorentino' (non consultato in precedenza, ancorché fruitore finale dell'opera), hanno portato alla redazione di un progetto esecutivo significativamente diverso da quello preliminare posto a base di gara. È emerso, in sostanza, come l'ATI aggiudicataria abbia assunto l'effettiva gestione della procedura, tramutando ogni osservazione 'migliorativa' in modifica progettuale.

L'Autorità ha inoltre registrato un aumento, oltre che dei tempi di realizzazione dell'opera, anche dei costi. Infatti, il costo complessivo dell'intervento è lievitato da 106,6 a 236,9 milioni di Euro, mentre l'importo contrattuale è passato da 69,8 a 130,4 milioni di Euro (compresa la perizia suppletiva approvata nel marzo 2010). Ha osservato inoltre come la disponibilità finanziaria per l'intervento sia stata sempre insufficiente rispetto alle previsioni.

Per quanto riguarda le prospettive di ultimazione dei lavori, superato oramai il tempo delle principali scelte tecniche progettuali, è stato rilevato un significativo impegno di mezzi ed operai per raggiungere l'obiettivo minimo prefissato, e pervenire alla fruizione della sala teatrale principale e degli ambienti connessi alla fine del 2011, con l'esecuzione di alcuni concerti celebrativi del centocinquantesimo.

La vicenda presenta profili di anomalia tali da aver già formato oggetto di attenzione da parte sia della magistratura amministrativa, che di quella contabile e penale. La giustizia amministrativa si è ampiamente espressa sulla procedura di gara, affermandone l'illegittimità e riconoscendo alla ricorrente Impresa GIA.FI. Costruzioni S.p.A., seconda classificata, il diritto al risarcimento, a titolo di lucro cessante, nella misura di €3.177.320,00, pari al 5% dell'offerta formulata in sede di gara. Il Consiglio di Stato ha evidenziato manifeste imperizie e negligenze poste in essere all'amministrazione attraverso i suoi funzionari, con le conseguenti statuizioni di condanna al risarcimento dei danni ad esse correlate e a fronte dei non chiari meccanismi di lievitazione dei costi per l'esecuzione dell'opera in questione, trasmettendo gli atti alla Procura Regionale per la Toscana della Corte dei Conti. La gestione procedurale dell'appalto in questione è inoltre oggetto di indagine da parte della competente Procura della Repubblica per gli aspetti di carattere penale.

La Delibera dell'Autorità è stata inviata al Commissario Delegato cui è attualmente affidata la gestione dell'appalto, con invito ad assumere i conseguenti provvedimenti alla Procura della Repubblica ed alla Procura Regionale per la Toscana della Corte dei Conti per gli aspetti di competenza.

Inoltre l'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, con atto del 16 giugno 2010, ha segnalato al Governo e al Parlamento, il rischio - insito nel frequente ricorso alle procedure di gestione emergenziale - di distorsioni del mercato, in quanto non viene assicurato l'integrale rispetto delle regole del Codice poste a tutela della concorrenza. In particolare è stato rilevato un uso improprio e strumentale del concetto di emergenza,

che legittima la deroga, tra l'altro, purché questa resti contenuta in un lasso temporale circoscritto e limitato.

4.8 Il Casellario informatico e l'attività sanzionatoria

Attraverso il Casellario informatico degli operatori economici esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, istituito presso l'Osservatorio ai sensi dell'art. 7 comma 10 del D.Lgs 163/2006 e dell'art. 27 del Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, vengono messe a disposizione delle Stazioni appaltanti una serie di informazioni necessarie ad individuare i soggetti che sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture. Nel Casellario vengono inoltre annotate notizie ed informazioni utili alle Stazioni Appaltanti circa l'affidabilità e la reputazione degli operatori economici, anche se non preclusive alla partecipazione a procedure di affidamento.

Il Casellario Informatico

Il Casellario è formato sulla base delle attestazioni trasmesse dalle SOA ai sensi dell'art. 12, comma 5, del Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 e delle comunicazioni delle Stazioni Appaltanti relative all'esclusione di concorrenti durante le procedure di gara, ovvero ad episodi che si verificano durante l'esecuzione del contratto di appalto, ed assolve quindi ad una funzione pubblicitaria, consentendo alle Stazioni appaltanti stesse di acquisire notizie sulle imprese operanti nel mercato degli appalti pubblici ed effettuare le verifiche prescritte alle lettere e), h) ed m-bis), art. 38, comma 1, del Codice.

Le annotazioni inserite nel Casellario informatico possono aver luogo in seguito alle seguenti tipologie di segnalazioni effettuate dalle Stazioni appaltanti:

I) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici, dovuta al mancato possesso dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. 163/2006;

II) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici per sentenze di condanna riferite a reati contro la

pubblica amministrazione, la fede pubblica, l'ordine pubblico o il patrimonio (art. 27, comma 2, del DPR n. 34/2000);

III) esclusioni per fatti che hanno alterato la *par condicio* dei concorrenti o hanno concretizzato fattispecie riconducibili alla turbata libertà degli incanti, quali quelle di cui all'art. 34, comma 2, del D.Lgs. 163/2006 (collegamento sostanziale o controllo fra due o più imprese) e quelle di cui all'art. 37, comma 7 del D.Lgs. 163/2006 (partecipazione in diverse forme alla medesima gara);

IV) segnalazioni previste dall'art. 27, comma 2 lett. t), del DPR n.34/2000, quali la mancata stipula senza giustificato motivo del contratto di appalto, o il rifiuto immotivato della consegna dei lavori che, pur non comportando l'interdizione sono considerate quali notizie ritenute utili ai fini della tenuta del Casellario;

V) segnalazioni per fatti verificatesi durante l'esecuzione dei lavori, quali irregolarità contributive, subappalti non autorizzati, violazione delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro,

VI) segnalazioni conseguenti alla risoluzione del contratto in danno dell'appaltatore per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo (art. 136 D.Lgs. 163/2006).

Nel Casellario sono riportate anche le notizie riguardanti la mancata prova dei requisiti tecnico organizzativi ed economico finanziari dichiarati in sede di offerta, di cui la Stazione appaltante è venuta a conoscenza in sede di controllo sul possesso dei requisiti ex art. 48 del D.Lgs. 163/2006.

Va infine ricordato che, fatta eccezione per le segnalazioni conseguenti alle circostanze che si verificano durante l'esecuzione dei lavori, tutte le tipologie di annotazioni dovute a "falsa dichiarazione" comportano, per l'operatore economico nei cui confronti è stata fatta l'annotazione, l'interdizione a partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, ad essere affidatari di subappalti, ed a stipulare i relativi contratti per il periodo di un anno decorrente dalla data di inserimento dell'annotazione nel Casellario (art. 38 comma 1 lettera h) del D.Lgs. 163/2006).

Con la Determinazione n. 1 del 12/01/2010, avente ad oggetto i profili interpretativi ed applicativi dei requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, l'Autorità ha recepito il più recente orientamento giurisprudenziale, divenuto ormai consolidato, secondo il quale l'inserimento nel Casellario delle annotazioni per dichiarazione non veritiera non deve avvenire in maniera automatica (come accadeva in base a quanto affermava la precedente giurisprudenza), ma previa puntuale istruttoria, in contraddittorio con la Stazione appaltante che ha segnalato l'evento e l'operatore economico interessato.

**Il contraddittorio
con la Stazione
appaltante**

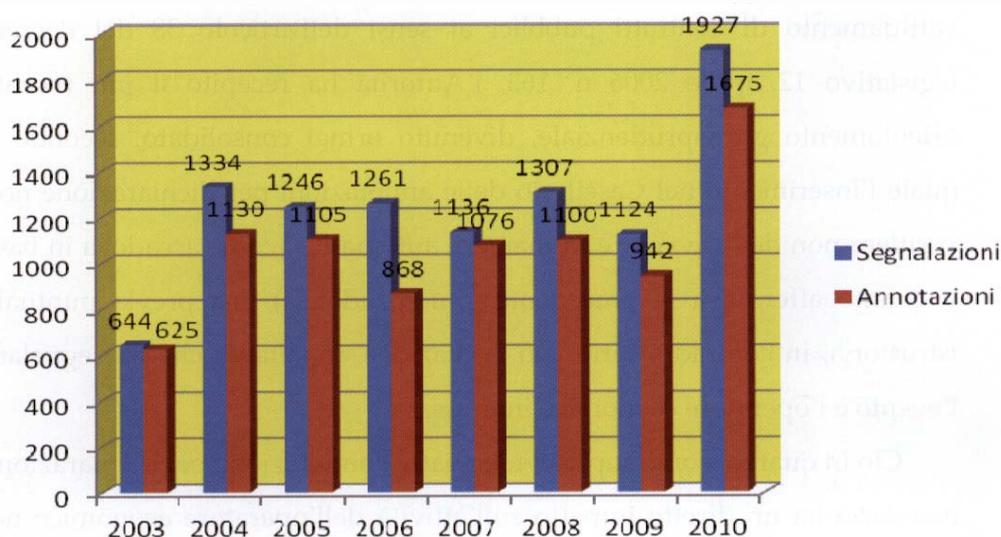
Ciò in quanto, come sopra evidenziato, l'annotazione per dichiarazione mendace, ha un diretto impatto sull'attività dell'operatore economico nei cui confronti è stata fatta l'annotazione, comportando a carico dello stesso l'interdizione a partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, ad essere affidatario di subappalti, ed a stipulare i relativi contratti per il periodo di un anno decorrente dalla data di inserimento dell'annotazione nel Casellario (art. 38 comma 1 lettera h del D.Lgs. 163/2006).

In allegato alla predetta Determinazione l'Autorità ha inoltre dettagliato il procedimento in contraddittorio tra l'Autorità, l'operatore economico e la Stazione Appaltante. La nuova procedura, richiedendo tempi più lunghi (non inferiori a 90 giorni), ha fatto sì che le annotazioni inserite per dichiarazione mendace nel corso del 2010 si siano ridotte rispetto all'anno precedente, in quanto non è stato possibile chiudere tutte le istruttorie nel corso dell'anno.

**Le segnalazioni e
le annotazioni**

Nel corso del 2010 sono state inserite nel Casellario circa 1675 segnalazioni, di cui 938 dovute a provvedimenti interdittivi, e sono state effettuate 428 integrazioni alle annotazioni già presenti. Sono inoltre pervenute circa 368 istanze di cancellazione da parte degli operatori economici interessati e ne sono state cancellate 143. Il seguente grafico riporta le annotazioni inserite e le segnalazioni pervenute dal 2003 al 2010:

Grafico 1 - segnalazioni ed annotazioni 2003-2010



In rapporto alle motivazioni di esclusione per mancanza dei requisiti di cui all'art. 45 della direttiva europea 2004/18/CE del 31 marzo 2004 i casi più ricorrenti sono quelli di seguito indicati con la corrispondente percentuale di incidenza sul totale delle segnalazioni di esclusione da gare pervenute all'Autorità:

Tabella 5 - motivi di esclusione

1)- impresa il cui legale rappresentante e/o direttore tecnico è stato condannato con sentenza definitiva per partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio dei proventi di attività illecite (articolo 45, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi)	2,56 %
2)- imprese che si sono trovate in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione d'attività, di amministrazione controllata o di concordato preventivo o in ogni altra analoga situazione risultante da una procedura della stessa natura prevista da leggi e regolamenti nazionali; ovvero imprese a cui carico sia in corso un procedimento per la dichiarazione di fallimento, di amministrazione controllata, di liquidazione, di concordato preventivo oppure ogni altro procedimento della stessa natura previsto da leggi e regolamenti nazionali (articolo 45, paragrafo 2, lettere a) e b)	1,67 %

3)- imprese per le quali a carico del legale rappresentante o direttore tecnico è stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato conformemente alle disposizioni di legge dello Stato, per un reato che incida sulla sua moralità professionale (articolo 45, paragrafo 2, lettera c)	14,78 %
4)- imprese che nell'esercizio della propria attività professionale hanno commesso un errore grave, accertato con qualsiasi mezzo di prova dall'amministrazione aggiudicatrice (articolo 45, paragrafo 2, lettera d)	1,37 %
5)- imprese non risultate in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali o con quelli relativi al pagamento delle imposte e delle tasse (articolo 45, paragrafo 2, lettere e) e f)	50,77 %
6)- imprese che si sono rese gravemente colpevoli di false dichiarazioni nel fornire le informazioni che sono state richieste o non hanno fornito dette informazioni (articolo 45, paragrafo 2, lettera g)	12,57 %
7)- Altro: 7.1)- imprese che si sono trovate, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale (art. 38, comma 1 lett. m-quater, D, Lgs. n.163/2006)	12,62 %
7. 2)- imprese nei cui confronti è pendente un procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della L. 27.12.1956, n. 1423[1] o di una delle cause ostative previste dall'art. 10 della L. 31.5.1965, n. 575[2]; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società (art. 38, comma 1 lett. b, D. Lgs. 163/2006)	0,46 %
7.3)- imprese che non hanno presentato la certificazione di cui all'art. 17 della L. 12.3.1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2(art. 38, comma 1 lett. l, D. Lgs. 163/2006)	0,15 %
7.4)- imprese che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio (art. 38, comma 1 lett. e, D. Lgs. 163/2006)	3,05 %

Con particolare riguardo ai servizi e le forniture, la seguente tabella contiene la sintesi dell'attività procedimentale svoltasi nel corso del 2010. In tale anno sono pervenute complessivamente 848 segnalazioni, di cui circa metà definite nel corso dello stesso anno. Considerando anche i

I servizi e le forniture

[1] L. 27.12.1956, n. 1423, Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità (Gazz. Uff. 31.12.1956, n. 327).

[2] L. 31.5.1965 n. 575, Disposizioni contro la mafia (Gazz. Uff. 5.6.1965, n. 138).

procedimenti definiti nel 2010 e relativi a segnalazioni di anni precedenti, complessivamente 491 procedimenti hanno costituito annotazioni previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o come informazioni utili per le stazioni appaltanti, mentre 205 casi sono stati archiviati.

Tabella 6 - Attività procedimentale relativa a servizi e forniture per l'anno 2010.

A procedimenti 2010 definiti entro l'anno		B procedimenti 2008 e 2009 definiti nel 2010		C procedimenti in corso		segnalazioni pervenute nel 2010 (A + C)
Annotati nel Casellario	304	Annotati nel Casellario	187	false dichiarazioni	133	
archiviati	131	archiviati	74	notizie utili	102	
		cancellati	8	Provvedimenti interdittivi	178	
Totale	435	Totale	269	Totale	413	848

L'attività sanzionatoria

Relativamente all'attività sanzionatoria per appalti di lavori, nel corso del 2010 sono pervenute n. 220 segnalazioni, di cui 46 relative all'art. 6, commi 9 ed 11, del D.Lgs. 163/2006, e n. 174 relative all'art. 48 del Decreto stesso. Sono stati avviati n. 115 procedimenti sanzionatori, tutti conclusi nell'anno 2010. Oltre a ciò, nel 2010 sono stati conclusi n. 112 procedimenti relativi all'anno 2009, pertanto nel 2010 sono stati conclusi in totale n. 227 procedimenti. Di questi ultimi, n. 35 sono stati archiviati dall'Ufficio sanzioni, e n. 192 sono stati decisi dal Consiglio.

Riguardo invece all'attività sanzionatoria per appalti di servizi e forniture, sono pervenute segnalazioni esclusivamente per le violazioni dei doveri di informazione, previsti dall'art. 7, comma 8, del Codice, da parte delle Stazioni Appaltanti e degli enti aggiudicatori e per il mancato adempimento degli operatori economici alla richiesta della Stazione Appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti

di partecipazione, nonché dichiarazioni mendaci o documenti non veritieri, forniti dagli operatori economici, in merito al possesso dei requisiti generali.

Nella tabella sottostante, si evidenziano i relativi procedimenti, aperti per violazione dell'art. 48 del Codice dei contratti e di quelli ex art. 6, comma 11.

Tabella 7 - Procedimenti sanzionatori nel 2010

Tipologia di procedimento sanzionatorio	Segnalazioni pervenute nel 2010	Procedimenti decisi nel 2010 dal Consiglio della Autorità			
		numero	dopo audizione		archiviazione senza audizione
			archiviazione	Sanzione	
ex art. 48	157	105	30	60	15
ex art. 6, c. 11	110	55	11	44	--
Totale	267	160	41	104	15

Riguardo ai procedimenti ex art. 48 decisi, si riassume nella tabella sottostante il quadro delle sanzioni irrogate.

Tabella 8 - Sanzioni pecuniarie e interdittive nel 2010

Irrogazione di sanzioni pecuniarie a n. 66 operatori per un totale di € 73.300,00 di sanzioni interdittive per complessivi mesi 29				
sola sanzione pecuniaria		sanzione pecuniaria e sospensione da 1 a 12 mesi		
Numero	importo totale	Numero	importo totale	mesi di sospensione
46	€ 51.600,00	20	€ 21.700,00	29

Come si evince dalla tabella, nel corso dell'anno 2010, sono stati definiti complessivamente n. 160 procedimenti sanzionatori (ex art. 6 comma 9 ed art. 7 comma 8, ed ex art. 48 del Codice), di cui 56 sono stati conclusi con l'archiviazione ed i rimanenti 104 con l'applicazione di sanzioni.

Con particolare riguardo all'irrogazione di sanzioni ex art.48, l'Autorità con la determinazione n. 5 del 21 maggio 2009 ha ritenuto di dettare nuove linee guida agli operatori dei settori interessati dal Codice sull'applicazione della verifica a campione in sede di gara, che nel caso di contratti di servizi e forniture assume un ruolo centrale in quanto i requisiti di partecipazione vengono stabiliti *ad hoc* dalle singole stazioni appaltanti. In particolare, sono stati esaminati tutti gli aspetti di cui si compone il procedimento di verifica dei requisiti disciplinato dall' art. 48 e ciò nell'intento anche di ridurre il numero di procedimenti sanzionatori.

Le archiviazioni ex art. 48 sono state disposte in quanto - a valle delle istruttorie condotte - è emerso che quanto contestato dalla stazione appaltante non era ascrivibile ad un inadempimento correlato alla verifica dei requisiti speciali, prevista dall'art. 48, D.Lgs. n. 163/2006.

In relazione alla commisurazione delle sanzioni irrogate dall'Autorità, ai fini di uniformità di metodo, per i procedimenti di cui trattasi (*ex art. 6, comma 9 ed art.7 comma 8 del D.Lgs. n. 163/2006*) sono state considerate due variabili: l'importo a base d'asta e la tipologia di infrazione commessa.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto della circostanza che il ritardo spesso è risultato esiguo e che in alcune stazioni appaltanti, specie se di piccole dimensioni, vi è mancanza di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei contratti pubblici.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2010, l'Autorità ha svolto la propria attività di vigilanza sugli appalti di Servizi e Forniture mantenendo l'articolazione secondo tre aree di competenza: a) istruttoria per la verifica della corretta applicazione della legge nei mercati dei servizi e delle forniture, con relativa attività ispettiva; b) sanzionatoria e di valutazione dei dati da inserire nel casellario informatico; c) certificazione degli operatori economici con monitoraggio delle modalità applicative dell'istituto dell'avvalimento.

L'attività di vigilanza è stata attuata, con riferimento alle caratteristiche dei servizi indicati negli Allegati II A e II B del Codice dei Contratti, sulla base di una programmazione annuale, mediante attivazione di indagini specifiche su taluni servizi quali: quelli relativi alla gestione dei rifiuti, ai servizi informatici e di consulenza informatica *in house*, agli affidamenti nel settore assicurativo e quelli diretti in emergenza nel settore sanitario, ovvero riferiti a Cooperative sociali ex art. 5, legge 381/1991.

Tuttavia, hanno avuto rilievo anche segnalazioni o esposti motivati, su istanza di parte, di particolare rilevanza con presunte anomalie in sede di gara, oltre casi attinenti la sicurezza dei lavoratori, i costi della mano d'opera per imprese di pulizie.

Un importante numero di istruttorie contenenti criticità sono state definite con n. 24 deliberazioni, mentre gli ulteriori casi, sono stati definiti con comunicazioni motivate riferite a precedenti pronunce dell'Autorità, con archiviazioni, e/o comunicazioni agli esponenti e stazioni appaltanti.

L'esercizio della vigilanza non è stato limitato soltanto alla verifica della regolarità delle procedure di affidamento, in quanto ogni qual volta siano emerse dalle istruttorie problematiche di valenza generale, si è proceduto all'attuazione di interventi regolatori ed atti interdisciplinari.

Alcune delibere sono state inoltre trasmesse alla Struttura di Missione per le procedure di infrazione del Dipartimento per le Politiche Comunitarie operante in seno alla PCM, interessata sulla questione dalla Comunità Europea, nell'ambito del Progetto Pilota sulla corretta attuazione del diritto comunitario.

E' stata potenziata anche l'attività ispettiva, con ispezioni presso Comuni, Aziende Ospedaliere, Società varie, che ha messo in luce alcune criticità nello svolgimento di gare da parte delle stazioni appaltanti ispezionate.

5.1 L'attività di vigilanza e le tipologie di segnalazioni

La Direzione Generale di Vigilanza su Servizi e Forniture, nel corso del 2010, ha esaminato ed istruito complessivamente n. **1.509** esposti, segnalazioni, quesiti ed altre comunicazioni.

Le segnalazioni Tali dati si riferiscono a soggetti pubblici e privati distribuiti sull'intero territorio nazionale e, nel dettaglio, attengono a fattispecie che riguardano:

- a) n. 394 esposti/segnalazioni, che hanno dato origine a procedimenti di verifica e/o di istruttoria da parte dei Settori competenti ;
- b) comunicazioni di esclusione di imprese da gare pubbliche per un totale di n. 1115 di cui:
 - 1) n. 848 per cause di esclusione dalle gare d'appalto, ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 163/06 "*Requisiti di ordine generale*" e relativo inserimento nel Casellario informatico di annotazioni a carico delle imprese segnalate;
 - 2) n. 157 per cause di esclusione in esito a verifica dei requisiti di carattere speciale, ai sensi dell'art. 48 del D.Lgs. 163/06 n "*Controllo sul possesso dei requisiti di ordine speciale*"
 - 3) n. 110 ai sensi dell'art. 6, comma 11 "*omissioni di informazioni o informazioni non veritiere*".

La seguente tabella mostra i numeri e le tipologie delle segnalazioni riferite all'Allegato II A del Codice dei Contratti, (con esclusione di ctg. 12 “ Servizi di architettura ed ingegneria” trattati dalla direzione Vigilanza Lavori) relativi sia alla vigilanza che al casellario e sanzioni. Si conferma il trend crescente rispetto al precedente anno; i numeri più consistenti attengono i servizi di manutenzioni e gestione delle proprietà immobiliari ed i servizi finanziari e assicurativi.

Tabella 1 – segnalazioni Allegato II A

Categorie	Denominazione	Numero totale
		Comprensivo
1	Servizi di manutenzione e riparazione (multiservizi)	119
2	Servizi di trasporto terrestre inclusi i servizi con furgoni blindati e servizi di corriere ad esclusione del trasporto di posta	104
3	Servizi di trasporto aereo di passeggeri e merci, escluso il trasporto di posta	1
4	Trasporto di posta per via terrestre e aerea	1
5	Servizi di telecomunicazione	15
6	Servizi finanziari: a) servizi assicurativi b) servizi bancari e finanziari	88
7	Servizi informatici ed affini	50
8	Servizi di ricerca e sviluppo	5
9	Servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili	=
10	Servizi di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica	=
11	Servizi di consulenza gestionale e affini	2
13	Servizi pubblicitari	2
14	Servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari	111
15	Servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto	9
16	Eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti;	95

La seguente tabella mostra i numeri e le tipologie delle segnalazioni riferite all'Allegato II B del Codice dei Contratti, (la cui aggiudicazione è disciplinata esclusivamente dall'art 68 (specifiche tecniche), dall'art 65 (avviso sui risultati delle procedura di affidamento) e dall'art 225 (avvisi agli appalti aggiudicati); le segnalazioni più numerose attengono i servizi alberghieri e di ristorazione, i servizi sanitari e sociali e altri servizi in generale con un incremento rispetto al precedente anno delle segnalazione su appalti di forniture.

Tabella 2 – segnalazioni Allegato II B

Categorie	Denominazione	Numero
17	Servizi alberghieri e di ristorazione	60
18	Servizi di trasporto terrestre per ferrovia	1
19	Servizi di trasporto per via d'acqua	2
20	Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti	=
21	Servizi legali	1
22	Servizi di collocamento e reperimento di personale	1
23	Servizi di investigazione e sicurezza eccettuati i servizi con furgoni blindati	26
24	Servizi relativi all'istruzione anche professionale	2
25	Servizi sanitari e sociali	32
26	Servizi ricreativi, culturali e sportivi	8
27	Altri servizi	617
	FORNITURE	157

Oltre alle ordinarie attività istruttorie su segnalazioni per presunte anomalie/irregolarità nella conduzione degli appalti, sono state espletate alla luce delle più recenti novità normative e giurisprudenziali, alcune indagini di particolare rilevanza economica in relazione anche alle caratteristiche ed alla struttura della domanda e dell'offerta.

5.2 Appalti di servizi nel settore Energia

Nel corso del 2010 e' stata avviata un'indagine relativa al settore dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

La promozione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili (FER) figura tra le priorità dell'Unione europea per motivi di sicurezza e di diversificazione dell'approvvigionamento energetico, di protezione ambientale, nonché per ragioni legate alla coesione economica e sociale, come da ultimo ribadito con l'adozione della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla "Promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE".

**Le fonti
energetiche
rinnovabili**

In funzione degli obiettivi fissati a livello comunitario - che, a livello nazionale, prevedono il raggiungimento del 17% di copertura dei consumi energetici mediante energia da fonti rinnovabili entro il 2020 - l'Italia ha da tempo intrapreso una politica di incentivazione delle FER, che ha visto negli ultimi anni una rapida accelerazione.

Dalle indagini effettuate dall'Autorità, è emerso che il coinvolgimento degli enti locali, nel mercato delle FER, è variamente declinato in funzione del ruolo dagli stessi assunto nel processo di realizzazione degli impianti: in alcuni casi, tale ruolo è limitato al solo piano autorizzatorio, mentre, in altri, esso si concreta in una partecipazione attiva, come concedenti del suolo pubblico su cui realizzare gli impianti, acquirenti di forniture energetiche, autoproduttori ovvero produttori di energia destinata alla cessione sul mercato.

Per comprendere l'entità del coinvolgimento della pubblica amministrazione nel settore delle energie rinnovabili in Italia, sono stati esaminati alcuni bandi relativi alla realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici, pubblicati tra gennaio 2008 - settembre 2010 e presenti nella banca dati dell'Osservatorio dell'Autorità.

Un primo elemento significativo emerso riguarda la scarsità dei bandi relativi ad impianti eolici, rispetto a quelli fotovoltaici: sul numero totale di gare rilevate nei tre anni campione (42 nel 2008, 249 nel 2009 e 551 nel 2010) soltanto 2 gare nel 2008, 2 nel 2009 e 4 nel 2010 riguardano impianti eolici.

Un secondo elemento concerne l'eterogeneità dei bandi di gara, che presentano strutture molto diversificate sia per la fattispecie contrattuale che per l'oggetto del contratto (lavori, servizi e forniture), benché non sempre tali differenze appaiano correlate alla diversa tipologia di impianto da realizzare. In proposito, si osserva che, sulla base dell'esigua casistica riguardante gli impianti eolici, sembra più frequente, in tale settore, il ricorso all'istituto della concessione di costruzione e gestione, come pure alla costituzione di società miste; nel caso di impianti fotovoltaici, sono, invece, numerose le operazioni in finanza di progetto e di *leasing* finanziario, nonché, in via residuale, i contratti d'appalto misto.

Ciascuna delle ipotesi citate pone problematiche distinte sotto il profilo del corretto inquadramento giuridico delle operazioni poste in essere, pertanto, l'Autorità ha predisposto una consultazione degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate, al fine dell'adozione di un atto a carattere generale che possa fornire indicazioni operative per gli operatori del settore, alla luce delle norme del Codice dei contratti pubblici.

**I servizi connessi
alla
manutenzione e
riqualificazione
degli impianti di
pubblica
illuminazione**

Nel corso del 2010 sono state esaminate le questioni attinenti i servizi pubblici di rilevanza locale, oggetto di segnalazione al Governo e al Parlamento da parte di questa Autorità nell'ambito delle modifiche normative apportate all'art.23-bis del dl 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

In tale settore sono state avviate indagini relative all'affidamento di servizi connessi alla manutenzione e riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione, che hanno evidenziato la prassi adottata dalle stazioni appaltanti nel territorio nazionale della proroga dei servizi - mediante il rinnovo di Convenzioni in atto - piuttosto che mediante procedure ad evidenza pubblica; tale prassi se pur sostenuta in molti casi da ragioni di economicità ed opportunità connesse a difficoltà di carattere organizzativo e gestionale, va nella direzione di una evidente collisione con la nuova disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica finalizzata ad un nuovo assetto del mercato, volto a favorire la più ampia concorrenza tra gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale con modalità tali da garantire il diritto di universalità ed accessibilità dei servizi per tutti gli utenti nonché il livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. e) ed m) della Costituzione. Ora, l'evoluzione della normativa tecnica ha messo in evidenza negli ultimi anni nuove esigenze relative agli impianti, e l'adeguamento alle normative tecniche previste dall'attuazione delle direttive comunitarie in materia di risparmio energetico impone anche a piccoli Comuni ingenti spese.

Ciò implica la necessità di porre particolare attenzione alle modalità attraverso le quali tali affidamenti vengono disposti, anche in

considerazione del *favor* dimostrato nel settore energetico dal legislatore comunitario verso forme di partenariato sempre più estese, la cui disciplina richiede necessariamente un intervento di armonizzazione con le regole esistenti in tema di pubblici affidamenti.

Nel caso analizzato, è emerso che il Comune di Lucca ha affidato - in forma diretta - ad una società appositamente costituita, la GESAM ENERGIA S.p.A. il servizio integrato energia attraverso la gestione unitaria della a) realizzazione, gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica; b) gestione della rete degli impianti elettrici di tutti gli edifici comunali, comprensiva dell'acquisto di energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria, adeguamento tecnologico, riqualificazione e risparmio energetico; c) progettazione, realizzazione e gestione di impianti solari fotovoltaici.

**Il servizio
integrato energia**

La società è stata individuata come "naturale referente" in conseguenza delle attività già svolte nella gestione della manutenzione ordinaria degli impianti di pubblica illuminazione nonché della gestione del "contratto calore". L'affidamento diretto viene giustificato con riferimento all'art. 218 del Codice, facendo appello alle logiche degli affidamenti *in house* nei settori speciali.

L'Autorità nella sua istruttoria non ha ritenuto l'oggetto dell'affidamento (realizzazione, gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica) riconducibile alla nozione di servizio pubblico e il relativo rapporto giuridico non qualificabile come concessione di servizio pubblico, vista la mancanza di un rapporto giuridico diretto del prestatore del servizio con il cittadino utente. Nella fattispecie in esame il rischio della gestione non appare a carico del concessionario, che in realtà riceve un canone annuo dall'Amministrazione comunale.

La gestione e la manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà comunale appaiono attività distinte dalla fornitura di energia elettrica per l'alimentazione degli stessi. Di conseguenza non trova applicazione la disciplina giuridica relativa ai settori speciali, ove rileva "la messa a disposizione o la gestione di reti fisse per la fornitura di un servizio al pubblico per quanto riguarda la produzione, il trasporto o la

distribuzione di energia elettrica”, come richiesto dall’art. 208 del d.lgs.163/2006.

Analoghe considerazioni valgono per le attività di gestione del servizio elettrico sugli immobili comunali, quali acquisto di energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria, riqualificazione e risparmio energetico che il Comune definisce di natura concessoria.

Come chiarito dalla recente giurisprudenza “il tratto distintivo della concessione di pubblico servizio è dato: a) dall’assunzione del rischio a carico del concessionario per la gestione del servizio; b) dalla circostanza che il corrispettivo non sia versato dall’amministrazione, come nei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, la quale, anzi, percepisce un canone da parte del concessionario; c) dalla diversità dell’oggetto del rapporto, che nella concessione di servizi è trilaterale (coinvolgendo l’amministrazione, il gestore e gli utenti), mentre nell’appalto è bilaterale (stazione appaltante - appaltatore)”.

Anche in questo caso, per le stesse ragioni sopra illustrate, appare evidente che le prestazioni relative al servizio energia per gli immobili comunali sono dirette unicamente al Comune, che ne fruisce alla stregua di qualsiasi altro soggetto, e non alla collettività, e pertanto non rientrano nella nozione di servizio pubblico locale. L’affidamento è da configurare pertanto quale appalto di lavori o di servizi e il Comune avrebbe dovuto attivare le necessarie procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento.

Sulla questione della realizzazione e gestione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili si è rilevato, in primo luogo, che tale fattispecie si inquadra nella disciplina generale della produzione di energia elettrica ed è attività libera, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico, cui si accede in condizioni di uguaglianza, senza discriminazioni nelle modalità, condizioni e termini per il suo esercizio.

La costruzione e l’esercizio di impianti per l’energia da fonti rinnovabili sono libere attività d’impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione, secondo l’art. 12 del d. lgs. n. 387/2003.

Si tratta di attività economiche che non rientrano nella nozione di servizio pubblico locale di cui agli artt. 112-ss. del d. lgs. 267/2000, sebbene rivestano una significativa importanza nell'ottica dell'apertura e dello sviluppo del mercato comunitario e della tutela dell'ambiente. In tale contesto spettano ai Comuni significativi poteri di amministrazione attiva a livello di pianificazione (art. 5 della legge n. 10/1991) e nella fase di conferenza dei servizi sui progetti presentati alla Regione (art. 12 del d. lgs. n. 387/2003).

In ragione dell'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni, è, dunque, necessario l'espletamento di una gara pubblica, volta alla concessione di un diritto sul sito (ad esempio, locazione e superficie). Tale logica pratica non è stata adottata dal Comune che anzi rende disponibili al c.d. concessionario le superfici di tetti, terreni e le superfici disperdenti degli immobili di sua proprietà per la realizzazione di impianti utilizzando fonti di energia rinnovabili e/o tecnologie avanzate.

L'intervento relativo alla realizzazione e gestione di un parco fotovoltaico non è avvenuto con alcuno dei tipi di affidamento previsto dalla norma e non si sono rilevati gli elementi imprescindibili dell'*in house*; sembra infatti che GESAM ENERGIA S.p.A. non possa essere ritenuta direttamente controllata dal Comune di Lucca, dal momento che essa è di proprietà della GESAM S.p.A., nella quale il controllo da parte del Comune avviene tramite una holding.

Pertanto, con riferimento alle tre *tranches* prestazionali, l'Autorità ha osservato che nel primo caso (realizzazione, gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica) non si tratta di una concessione di servizio pubblico né si verte nell'ambito dei settori speciali, mentre l'affidamento in questione è qualificabile come appalto di servizi e, in quanto tale, avrebbe dovuto essere sottoposto a gara pubblica; parimenti la seconda (gestione della rete degli impianti elettrici di tutti gli edifici comunali, acquisto di energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria, adeguamento tecnologico, riqualificazione e risparmio energetico) non presenta i caratteri dell'istituto concessorio, bensì quelli dell'appalto di lavori o servizi, in quanto risulta comunque acclarato che è

stato eluso il doveroso principio dell'evidenza pubblica; la terza (realizzazione e gestione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili) può essere oggetto di affidamento nelle sole forme sopraindicate, nessuna delle quali è stata evidentemente ritenuta praticabile da parte dell'amministrazione comunale.

Conclusivamente l'Autorità ha rilevato che l'affidamento descritto sia stato effettuato in difformità alle disposizioni normative previste dal Codice dei contratti pubblici. I rilievi dell'Autorità sono stati comunicati al Comune per una valutazione da parte dell'Amministrazione ai fini di opportune controdeduzioni.

5.3 Appalti di servizi e forniture nel settore Sanità

Gli interventi dell'Autorità nel settore sanitario hanno riguardato, oltre agli appalti di beni/servizi di natura strettamente sanitaria, anche quelli rilevanti dal punto di vista della salute dei pazienti - cittadini e che incidono sull'efficienza complessiva del sistema sanitario regionale/nazionale - come ad esempio i servizi di sanificazione o di realizzazione di infrastrutture per la gestione informatizzata delle farmacie ospedaliere.

Diverse indagini sono state attivate su appalti di servizi vari affidati da diverse ASL del territorio nazionale nonché su appalti nel settore sanitario in Puglia, interessando complessivamente n. 44 procedimenti di vigilanza su oltre 1.000 contratti/lotti e per un importo di circa € 790.000.000, mentre le procedure di gara espletate dalle ASL/Aziende Ospedaliere per l'acquisto di farmaci hanno riguardato migliaia di lotti (principi attivi) per importi estremamente rilevanti, talvolta superiori al miliardo di euro.

Dalle attività di vigilanza emergono segnali riferibili alla carenza di un'adeguata gestione delle commesse lungo l'intero ciclo di vita dell'appalto, a partire dalla definizione/pianificazione dei fabbisogni fino alla predisposizione di documentazione di gara e alla gestione/esecuzione del contratto.

La prima criticità è riferita al deficitario profilo della programmazione delle commesse ed in particolare dell'analisi dei fabbisogni/quantitativi da inserire nei bandi di gara. La mancanza di dati storici affidabili sui consumi dei beni e servizi e di appropriati strumenti/metodologie di confronto con le altre realtà presenti sul territorio nazionale sono alcuni dei fattori che spesso portano le amministrazioni appaltanti a definire quantitativi solo in via presuntiva.

**La
programmazione
delle commesse**

L'utilizzo prolungato e sistematico di porre a base di gara quantitativi non definiti o definiti in modo approssimativo impedisce ai concorrenti di presentare offerte consapevoli a fronte dell'incertezza circa gli impegni contrattuali che sono chiamati ad assumersi e non impegna effettivamente la stazione appaltante nei confronti del contraente.

Nei casi di Ospedali di Messina (Papardo-Piemonte) e Catania (Garibaldi) - si sono riscontrati bandi di gara imprecisi, privi di stima dei quantitativi e dei prezzi a base d'asta ed una inesatta definizione delle cauzioni provvisorie.

**Gli ospedali di
Messina e
Catania**

Tali prassi possono portare altresì criticità in termini sia di sistematica sovrastima o sottostima delle quantità di prodotti necessari allo svolgimento delle attività sanitarie sia in termini di costi pagati dalle amministrazioni dato che i prezzi offerti dalle imprese concorrenti tendono ad includere l'incertezza circa i quantitativi per i quali sono chiamate a competere.

Effetti si possono rilevare anche sulla sorte dei contratti a causa di un'inadeguata analisi dei quantitativi nei precedenti acquisti; a titolo esemplificativo, si è osservato che l'attivazione di forniture relative a varie tipologie di prodotti sanitari - in particolare dispositivi medici "monouso" come le protesi ortopediche, vascolari e altri dispositivi chirurgici - è talvolta avvenuta mediante la proroga di precedenti contratti scaduti (es. Policlinico di Bari dove si sono rilevate proroghe di durata anche fino a otto anni).

Tale fenomeno appare altresì abnorme nel settore delle prestazioni di particolari servizi a carattere socio-sanitario ma anche non-socio

sanitario rientranti nel campo di applicazione degli affidamenti ex art. 5 della L.381/1991.

Le problematiche inerenti le convenzioni con le cooperative sociali

Tale norma consente agli enti pubblici la stipula di apposite convenzioni con le cooperative sociali solo per la fornitura di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato sia inferiore alla soglia comunitaria, e purché tali convenzioni siano finalizzate alla creazione di opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Nel corso di istruttorie sono emerse numerose problematiche inerenti all'interpretazione e all'applicazione della normativa sulla c.d. cooperazione sociale, oltre che alle modalità attraverso cui le ASL cercano di coniugare il fine ultimo della promozione umana e dell'integrazione sociale - che ispira la disciplina in parola - con l'interesse particolare ad acquisire dei servizi strumentali all'attività delle Aziende sanitarie.

Segnatamente, in tale ambito si sono riscontrati affidamenti diretti di contratti di importo superiore alla soglia comunitaria ovvero aventi ad oggetto ambiti diversi da quello previsto dalla norma; affidamenti alla medesima cooperativa sociale senza alcuna rotazione tra gli operatori economici; interpretazione distorta della finalità di reinserimento lavorativo come oggetto/scopo del contratto; utilizzo della norma per servizi diversi da quelli strumentali alle finalità della stazione appaltante (es. concessioni di servizi).

E' stato rilevato nel corso istruttorio un rilevante ricorso, per acquisti di apparecchiature e tecnologie medicali, a procedure d'urgenza o affidamenti diretti, in virtù di presunte ragioni di natura tecnica, ovvero ai sensi dell'art. 57 comma 2, lettere b), e/o c) del Codice, come è avvenuto nel caso di 37 forniture attivate dal Policlinico di Catania.

La riduzione del confronto competitivo

Quando anche la procedura di gara è stata svolta nel rispetto dei principi di evidenza pubblica stabiliti dal codice dei contratti, si è potuto riscontrare, in qualche caso, la richiesta nei bandi di requisiti di partecipazione alla gara o requisiti tecnici relativi ai prodotti eccessivamente stringenti, tali da produrre una riduzione del confronto competitivo.

Un ulteriore fattore di criticità attiene alla struttura dei capitolati e alla fase esecutiva dei contratti. Infatti, non sempre i contratti di appalto sono apparsi puntuali e completi, ad esempio in termini di definizione delle specifiche tecniche o delle penali in caso di inadempimento contrattuale, e quindi in grado di garantire l'amministrazione appaltatrice.

Alla debolezza nella struttura dei contratti, talvolta si è aggiunta la carenza della stazione appaltante nella gestione della fase esecutiva ovvero nel monitoraggio delle prestazioni effettivamente rese dall'operatore economico contraente, soprattutto nel settore dei servizi. Tali fenomeni sono emersi con riferimento al Distretto Socio-Sanitario 16 del Comune di Catania in ordine ad alcuni bandi relativi a servizi socio-sanitari a favore di anziani, disabili e minori, mentre approfondimenti istruttori sono, ancora, in corso rispetto ad un appalto piuttosto rilevante (euro 85.000.000) aggiudicato dalla Centrale Acquisti Regionale SORESA, relativo alla fornitura, mediante consegna a domicilio o alla ASL di dispositivi per incontinenti, rispetto al quale sono state segnalate presunte problematiche relative al ritardo di consegna e a disservizi nella gestione delle attività di *call center*.

L'Azienda Ospedaliera "Garibaldi" di Catania, in qualità di soggetto capofila, individuato dal Comitato per il Bacino della Sicilia Orientale, ai sensi della L.R. n. 5/2009, ha indetto una procedura di gara aperta per la conclusione di un accordo quadro ai sensi dell'art. 59 del codice dei contratti per la fornitura quadriennale di vari prodotti necessari alle aziende sanitarie facenti parte del Bacino Sicilia Orientale.

La fornitura è stata suddivisa in 292 lotti, per un importo complessivo quadriennale di € 57.749.684,00, da aggiudicarsi mediante due modalità: con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i lotti dal n.1 al n.199, e con il criterio del prezzo più basso per i lotti dal n.200 al n.292.

I lotti dal n.1 al n.47 hanno ad oggetto le suture chirurgiche, quelli dal n.48 al n.199 il materiale per laparoscopia, mentre i restanti lotti si riferiscono alle reti chirurgiche, agli emostatici e a prodotti vari.

La struttura dei capitolati e la fase esecutiva dei contratti

Accordo Quadro per la fornitura di materiale sanitario per le Aziende Sanitarie della Sicilia orientale

Sono state formulate specifiche contestazioni a) sull'obbligo di offrire, pena l'esclusione, uno sconto (compreso tra il 25% ed il 58% a seconda dei lotti) sui prezzi di listino, non inferiore alla misura indicata nel capitolato tecnico, nonché una percentuale di "extrasconto" per ordinativi di fornitura di valore superiore a € 100.000; b) sull'assenza nel bando di gara di indicazioni circa i quantitativi a base di gara; c) sulla scarsa attinenza con l'offerta tecnica con il criterio di valutazione relativo alla "redditività".

L'Autorità, con riferimento ai tre aspetti sopra citati, ha ritenuto che la procedura di gara così approntata risultasse alterata sotto il profilo della correttezza e della trasparenza in ordine: a) alla modalità di valutazione dell'offerta economica per mancanza nel bando di gara di un prezzo a base d'asta (parametro predeterminato ed uguale per tutti i concorrenti); b) per la clausola che prevede, per i lotti dal n.1 al n.47, l'obbligo per i concorrenti di offrire almeno l'80% delle voci indicate nel lotto.

Ad esempio, per il lotto n.1 relativo alla "sutura sintetica assorbibile", di n. 36 voci, il concorrente avrebbe dovuto formulare offerta su almeno n. 29 voci. Per le voci sulle quali l'offerta non risultava specificata, il prezzo imputato è quello più alto offerto dagli altri concorrenti.

Pur riconoscendo nel comportamento della S.A. l'intento di contenere i costi dei prodotti richiesti, è parso, altresì, in contrasto con la normativa la richiesta di un ribasso sui prezzi di listino, potenzialmente differenti da ditta a ditta, anziché rispetto ad un prezzo unitario/valore esplicitamente posto a base d'asta ed uguale per tutti i potenziali concorrenti. Infatti, la S.A. ben avrebbe potuto utilizzare i prezzi massimi fissati per alcuni prodotti dal Decreto del Ministero della Salute 11/10/2007 per costruire una base d'asta rispetto ai quei prodotti di cui esiste un'indicazione in tal senso; ben avrebbe potuto, altresì, fissare il prezzo degli altri prodotti sulla base dei risultati dell'indagine su procedure di gara simili presso altre amministrazioni sul territorio nazionale definita in sede di riunione del Comitato di Bacino.

In merito ai meccanismi di valutazione delle offerte economiche è stato ricordato quanto espresso dalla recente giurisprudenza (sent. C.d.S. sez. VI 3/6/2009 n. 3404), che ha ritenuto illegittima una formula di calcolo del punteggio economico basata sulla media dei prezzi offerti dai concorrenti perché, tra i vari vizi, introduce elementi fittizi, estranei a ciascuna offerta, nella valutazione dell'offerta economica ovvero impedisce di valutare ciascuna offerta per ciò che essa è effettivamente ... ; in tal modo, il punteggio attribuito diventa forfettario e disancorato dall'effettiva offerta.

Conclusivamente l'Autorità ha richiamato l'Azienda appaltante alla necessità di prevedere nella documentazione di gara la stima dei quantitativi per ciascun lotto e per l'intera durata dell'appalto.

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

Il mercato dei servizi di pulizia rappresenta un comparto tra i più importanti dell'articolata filiera di mercato in espansione dei servizi di Facility Management e nel quale operano numerosissime imprese. Le Amministrazioni pubbliche hanno, nel tempo, esternalizzato sempre di più i servizi di pulizia, adottando forme di appalto e contratti di fornitura che variano dai servizi integrati o multi servizi al *global service*.

I servizi di Pulizia

Organizzazioni del settore hanno denunciato le criticità presenti, tra le quali la tendenza a conferire appalti pubblici di servizi di pulizia sulla base esclusivamente, o prevalentemente, del prezzo più basso offerto nelle gare, con effetti particolarmente negativi per l'intero settore, attesa la tendenza di numerose imprese a presentare offerte con margini di remunerazione assai ristretti, con evidente detrimento della qualità del servizio.

Inoltre, il *focus* di interesse, in un settore con un così alto impiego di manodopera, si rivolge innanzi tutto sulle questioni relative al diritto sociale e del lavoro (orario di lavoro, costo della manodopera), così come sulle procedure e norme inerenti alla prestazione dei servizi.

Nel corso del 2010, sono pervenute numerose segnalazioni di operatori economici, organizzazioni sindacali varie nonché dell' Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati, i quali, sia su affidamenti specifici che su un proprio monitoraggio di mercato, hanno rappresentato come varie stazioni appaltanti aggiudichino appalti di servizi di pulizia con offerte economiche incongrue per violazione dei costi minimi del personale stabiliti dalla contrattazione collettiva e dalle tabelle ministeriali.

Tale incongruità è risultata evidente non solo in fase di aggiudicazione ma anche nella predisposizione dell'appalto e nella relativa stesura dei documenti di gara.

Frequentemente è stato lamentato che nella predisposizione di bandi e dei relativi capitolati non vi è il giusto riconoscimento dei costi contrattuali. Infatti, il costo per ora lavorata risulta essere, a priori, nettamente inferiore a quello definito dalle tabelle di costo del lavoro per il settore pulizie, servizi integrati/multiservizi emanate dal Ministero del Lavoro. Tale situazione, per gli esponenti, crea condizioni di competitività sleale e riduce la qualità del servizio erogato. In tal senso è stata rappresentata la necessità che nei capitolati di gara venga richiamato il rispetto del contratto collettivo nazionale di settore sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, e ciò anche nel caso di eventuali subappalti e/o concessioni.

A seguito dell'analisi delle varie segnalazioni è emerso il tema della corretta determinazione del costo degli appalti, in particolar modo in tutte le ipotesi in cui i criteri di aggiudicazione sono stabiliti al "prezzo più basso" rispetto all'importo posto a base d'asta dal committente. Su tale fronte occorre rilevare come acquisti rilievo una progettazione che fissi preventivamente i parametri da utilizzare per la determinazione del prezzo da porre a base d'asta, che tenga conto della tipologia degli ambienti, (vedi ad esempio la sanificazione di ambiente ospedalieri) della tipologia delle superfici, della frequenza degli interventi, della produttività oraria di un operatore addetto al servizio di pulizia, della quantificazione della superficie da pulire del costo materiali e delle attrezzature, oltre al costo del lavoro e della sicurezza che non possono comunque formare oggetto di

alcun ribasso. Infatti, secondo l'art. 87 del Codice in sede di giustificazione delle offerte non vengono ammesse giustificazioni in ordine a trattamenti salariali minimi inderogabili ed agli oneri di sicurezza.

L'Autorità, ha più volte evidenziato che *".. i documenti a base di gara devono consentire una esatta conoscenza delle quantità delle singole prestazioni e quindi devono fornire ai concorrenti le più ampie e complete informazioni sulla commessa in modo da permettere agli stessi di formulare l'offerta nel modo più consapevole possibile. La verifica del rispetto dei livelli salariali e contributivi minimi inderogabili, così come la verifica del fondamento delle giustificazioni circa gli scostamenti dal costo del lavoro "medio" rilevato dalle fonti ufficiali, non possono essere disgiunte dalla valutazione della congruità del "monte ore" che l'offerente assume essere sufficiente per eseguire la prestazione dedotta in appalto. Poiché il costo del lavoro totale è il prodotto del costo unitario per il tempo (ore o giornate lavorative) e l'entità del personale (numero di lavoratori), si deve impedire che l'analisi del costo totale sia condizionata dalla sottostima del tempo e/o del numero dei lavoratori, così da far risultare congruo il costo unitario del lavoro."*

Altra problematica sottoposta all'attenzione dell'Autorità è riferita all'adozione del più idoneo criterio di aggiudicazione per l'individuazione del contraente, quale strumento adeguato anche a soddisfare esigenze di tutela e sicurezza sul lavoro; segnalano, ancora, organismi ed associazioni l'opportunità di invitare le S.A. a privilegiare, quale metodo di aggiudicazione dei servizi di pulizia, "l'offerta economicamente più vantaggiosa" in quanto criterio più rispondente al giusto connubio tra costo e qualità del servizio (miglior apporto in termini organizzativi, tecnici e progettuali) necessario alle S.A. ed alla collettività.

Anche il sistema dei controlli in corso di esecuzione del contratto riveste particolare importanza soprattutto nel caso in cui i servizi di pulizia rivestono una funzione ad alto impatto quali quelli svolti nei presidi ospedalieri, nonché in ambienti di lavoro in aree confinate (silos, pozzi ecc.) che espongono soprattutto il personale di pulizia a rischi per la salute.

L'Autorità proseguirà nell'approfondimento della tematica, ed in tale prospettiva, relativamente alle attività contrattuali in corso o da iniziare,

**Il settore della
vigilanza privata**

anche con l'attivazione di tavoli tecnici con i soggetti istituzionali interessati.

L'Autorità nel corso del 2010 ha proseguito con l'osservazione degli appalti nel settore Vigilanza Privata occupandosi anche di alcune problematiche segnalate da operatori economici, organizzazioni sindacali e di recente dall'Associazione Nazionale Istituti di Vigilanza Privata; tali problematiche risultano attinenti l'affidamento di servizi di sicurezza e vigilanza, da espletarsi nell'ambito di Tribunali, porti, stazioni ferroviarie ecc., in quanto, molto spesso - contrariamente a quanto previsto dalla vigente normativa in materia - nei servizi di sicurezza vengono utilizzate figure professionali non idonee.

La preliminare istruttoria ha rilevato che vengono redatti bandi di gara dove si prevede che la vigilanza e la sicurezza di determinati immobili, di fatto da tutelarsi per il tramite di guardie giurate, sia invece affidata a generiche società di servizi (portierato-receptionist) i cui operatori non hanno competenza/professionalità specifica nel campo della sicurezza complementare/sussidiaria.

Sul punto si osserva come gli istituti di vigilanza e le guardie giurate dipendenti sono autorizzate, controllate e monitorate dalle rispettive Prefetture e Questure che provvedono al rilascio dei titoli di abilitazione (Licenza per gli istituti di vigilanza - decreto e porto d'armi per le guardie giurate), al loro periodico rinnovo ed a verifiche ispettive sull'applicazione di norme e disposizioni di legge.

L'attuale normativa rappresentata, tra l'altro, dal d.P.R. 153/2008 ha ulteriormente ampliato i requisiti e i controlli cui sono sottoposti gli operatori della vigilanza, riservando loro la tutela della sicurezza di determinate categorie di immobili potenzialmente più a rischio.

Per dare il corretto senso della insufficiente conoscenza della normativa richiamata da parte di numerose stazioni appaltanti, è stato segnalato un bando di un Comune attivato per l'affidamento dei servizi di vigilanza presso gli uffici giudiziari che intenderebbe impiegare nei servizi di sicurezza un consistente numero di cosiddette "guardie non armate" da identificarsi con operatori dipendenti da generiche società di servizi

(portieri-receptionist) i quali non potrebbero svolgere servizi di sicurezza, che sono, invece, da affidare esclusivamente a guardie giurate dipendenti da Istituti di Vigilanza privata.

Un ulteriore problema, frequentemente riscontrato nell'ambito delle gare d'appalto dei servizi di sicurezza, è quello dell'aggiudicazione a prezzi inferiori al costo del lavoro e agli oneri della sicurezza. In tal senso sarebbe pertanto opportuno evidenziare la necessità, che le S.A. pongano la massima attenzione sui costi sopradetti, (sul punto si evidenzia infine che il Ministero del lavoro con Decreto 8 luglio 2009 ha tabellato il costo medio del lavoro per il personale dipendente da Istituti di Vigilanza).

L'Autorità rileva l'importanza che, così come per i servizi di pulizia, le S.A. privilegino quale metodo di aggiudicazione, "l'offerta economicamente più vantaggiosa" soprattutto nel campo della sicurezza, che per le caratteristiche dei servizi, richiede un apporto in termini organizzativi, tecnici e progettuali che solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può fornire alle S.A..

L'Autorità proseguirà nella verifica dell'osservanza nella redazione dei capitolati di gara della normativa di riferimento nel campo dei servizi di vigilanza privata, nonché del rispetto dei "costi insopprimibili"

A seguito di segnalazione dell'Associazione Fornitori Ospedalieri Lazio, sono state affrontate alcune questioni riguardanti l'appalto per la gestione di servizi tecnici integrati del Policlinico Umberto I di Roma di importo complessivo stimato pari ad € 85.765.000, caratterizzato dalla coesistenza di prestazioni eterogenee corrispondenti alle figure del contratto di servizi (manutenzione a canone di edifici, impianti e aree verdi, realizzazione del sistema informatico di gestione, del *call center*, del sistema di anagrafe e inventariazione etc. € 31.975.000), del contratto di fornitura (energia termica € 23.790.000) e del contratto d'appalto di lavori (lavori extra-canone € 30.000.000).

L'Autorità ha ritenuto che, sebbene il bando abbia utilizzato l'espressione di "appalto di gestione di servizi tecnici integrati", la fattispecie contrattuale fosse da ricondurre entro lo schema del "contratto misto" di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 163/2006 quale integrazione

**La gestione dei
servizi tecnici
integrati del
Policlinico
Umberto I di
Roma**

funzionale di attività eterogenee dirette ad un risultato sostanzialmente diverso dai servizi singolarmente considerati, rispetto ai quali la prestazione complessiva apporta all'utente finale un *quid pluris*.

Il richiamo all'istituto del contratto misto consente di individuare quale sia la procedura da rispettare nella selezione dell'aggiudicatario, attraverso l'individuazione dell'oggetto principale dell'appalto e di quelle che sono, invece, considerabili prestazioni accessorie.

L'Autorità ha ritenuto condivisibile l'impostazione della stazione appaltante, secondo la quale la scelta dell'affidamento in una logica di *multiservizi* avrebbe l'intento di conseguire un risparmio di risorse pubbliche attraverso l'individuazione di un unico soggetto interlocutore per lo svolgimento di tutta l'attività di gestione e manutenzione degli immobili e degli impianti, necessaria al mantenimento della funzionalità tecnica delle strutture ospedaliere.

Tuttavia, è stata rilevata la genericità della stima effettuata dalla stazione appaltante per la quantificazione economica delle attività a misura (extra-canone e di manutenzione straordinaria), quindi, dei relativi requisiti di qualificazione richiesti agli operatori economici. La specificità dei lavori da realizzare - attesa la presenza notevole di immobili connotati da vincolo architettonico - avrebbe dovuto condurre anche all'indicazione di distinti criteri di valutazione dei profili qualitativi dell'offerta tecnica, ovvero alla possibilità di appaltare separatamente con adeguata progettazione, senza per questo compromettere la efficienza della realizzazione complessiva.

In linea generale, gli interventi di manutenzione straordinaria, in una logica di *global service* devono essere preventivamente inclusi negli atti di programmazione dell'ente, e puntualmente indicati (descrizione delle opere e relativi costi) nel bando di gara, con relativa richiesta di appositi requisiti per gli esecutori, secondo la disciplina dettata dal d.lgs. n. 163/2006."

E' stato inoltre, considerato che l'accorpamento dei lavori che, comunque, non sembrano atteggiarsi quali "accessori" ai servizi richiesti dall'Amministrazione, produce l'effetto di innalzare la soglia di

partecipazione alla gara e configurare una obbligazione per l'aggiudicatario, che resterebbe vincolato ad un impegno futuro incerto sul *quantum*.

Sono state, infine, espresse perplessità in merito alla formulazione dei criteri per la valutazione delle offerte tecniche, non contenendo la *lex specialis* l'ulteriore specificazione dei sub - criteri; sul tema è stato argomentato che, in seguito alla soppressione del comma 4 dell'art. 83 disposta con il terzo correttivo d.lgs. n. 152/08, risulta implicitamente sancito che ogni criterio o sub-criterio di giudizio, ed i relativi punteggi e sub-punteggi, debbano essere necessariamente predeterminati a monte, in sede di stesura da parte della stazione appaltante della regolamentazione, atteso che alla Commissione non è consentita nessuna integrazione, neppure quella precedentemente consentita in merito ai criteri motivazionali.

5.5 Affidamento di alcuni servizi di cui all'Allegato IIB del Codice.

La tematica dell'affidamento dei servizi di cui all'Allegato IIB del Codice è stata ulteriormente sviluppata nel corso del 2010 anche in alcune deliberazioni su procedure di gara per l'affidamento della gestione dei "servizi per il pubblico" erogati nei musei, attesa la stratificata, e, a volte contraddittoria regolamentazione, e la presenza di numerose concessioni in scadenza. In particolare sono state verificate tre distinte gare, segnalate tra l'altro anche dall'Associazione Confcultura: la prima indetta dai Musei Civici di Venezia per l'importo complessivo di € 66.048.570 di cui € 53.496.450 retribuiti con aggio a base d'asta del 55,50% sugli incassi derivanti dalla vendita dei titoli di accesso ai musei; gli ulteriori due distinti bandi indetti dalla soc. SMINT S.r.l. (partecipata al 100% dalla Fondazione) per l'importo complessivo di circa € 4.200.000.

L'Associazione segnalava la mancata integrazione di tutti i servizi in un unico affidamento, in contrasto con le indicazioni legislative in tema di affidamento di servizi museali, D.Lgs. 42/2004, art. 14 D.L. 159/2007 e successivo D.M. attuativo 29/01/2008; la presenza del servizio di

accoglienza, che invece rientrerebbe nel novero dei c.d. “servizi aggiuntivi” (i quali, ai sensi del D.Lgs. 42/2004, devono essere affidati in concessione); l'eccessiva durata dell'appalto pari ad anni sette e la sproporzione dei requisiti richiesti relativi all'organico medio dei dipendenti.

In esito al procedimento istruttorio, l'Autorità ha osservato, in particolare, che sarebbe stato preferibile aggregare quantomeno i servizi aggiuntivi di *bookshop* e caffetteria, ovvero indicare le ragioni della mancata aggregazione in uno specifico documento istruttorio che desse atto di analisi giuridico-economiche-organizzative condotte al riguardo per comprovare la migliore efficacia ed efficienza dell'erogazione disgiunta dei suddetti servizi; inoltre, che la lunga durata dell'appalto avrebbe potuto rappresentare un rischio per il principio di concorrenza, avvantaggiando eccessivamente l'*incumbent*; e, infine, che la previsione di non cumulabilità di alcuni requisiti in caso di RTI non fosse in linea con la normativa di settore e con i principi di proporzionalità, libera concorrenza e parità di trattamento, così come l'entità richiesta del fatturato globale dell'ultimo triennio, non del tutto proporzionata alla base d'asta.

**Gli effetti della
durata
dell'appalto**

Quanto alla durata dell'appalto - a fronte dell'assenza di chiare indicazioni normative sul punto (permane formalmente la risalente indicazione novennale contenuta nell'art. 12 del R.D. n. 2440/1923, peraltro riferita ai contratti statali) - l'Autorità ha ritenuto che la scelta della stazione appaltante in merito alla durata del contratto si dovrebbe informare ad una ponderata analisi economica del *trade off* tra i vantaggi traibili a breve ed a medio/lungo termine dagli affidamenti proiettati in un orizzonte temporale ampio. Se l'obiettivo della stazione appaltante è quello di ottenere i maggiori benefici al “momento della gara” allora i contratti di lunga durata potrebbero permettere di ottenere maggiore rendita all'aggiudicatario grazie all'ottenimento di maggiori ribassi sul prezzo posto a base d'asta. L'operatore economico, infatti, da un lato può giovare di maggiori economie di scala e di apprendimento, con benefiche ripercussioni sull'efficienza e sull'economicità della gestione caratteristica dell'impresa e, dall'altro, può improntare una migliore pianificazione degli

investimenti, con benefici effetti sulla gestione finanziaria dell'impresa stessa.

Peraltro, gli affidamenti a lungo termine finiscono per vincolare i soggetti pubblici per molto tempo con lo stesso affidatario, aumentando il rischio di *lock-in*, senza considerare il fenomeno dell'obsolescenza delle tecnologie impiegate nell'erogazione dei servizi o delle metodologie con cui vengono espletati i processi produttivi. Le stazioni appaltanti, in altri termini, rischiano di precludersi la possibilità di rimettere l'operazione sul mercato, avvantaggiandosi dei minori costi ottenibili grazie all'impiego di nuove tecnologie e/o di nuove formule organizzative/gestionali nell'erogazione dei servizi stessi.

Ma a tutto ciò si devono aggiungere, per il caso di specie, i possibili effetti sulla concorrenza, in quanto i contratti di maggior durata possono produrre disparità più ampie nelle condizioni di accesso al mercato a causa delle marcate asimmetrie informative tra l'*incumbent* ed i potenziali concorrenti, interessati ad entrare nel mercato.

5.6 Concessioni di servizi

Altra tematica affrontata dall'Autorità è quella delle concessioni di servizi. Nell'ambito di questa tipologia di affidamento, una ipotesi che si sta rivelando particolarmente ricorrente è quella della prassi seguita da numerose stazioni appaltanti, soprattutto enti territoriali rappresentati da comuni di media/piccola dimensione, di inserire, nella documentazione di gara, clausole recanti limitazioni di carattere territoriale, finalizzate a favorire gli operatori economici locali.

L'Autorità si è occupata, ad esempio, della procedura di gara per l'affidamento in concessione degli impianti sportivi del Comune di Cattolica. Tra le criticità riscontrate, è emersa la richiesta, nel bando di gara, di requisiti recanti un chiaro *favor* per gli operatori economici locali a detrimento dei potenziali concorrenti nazionali e comunitari (svolgimento di servizi/esperienza pregressa nel territorio, valutazione del radicamento sul territorio comunale ai fini dell'attribuzione del punteggio alle offerte).

**La fornitura di
parcometri e la
gestione di
parcheggi del
Comune di
Tropea**

L'Autorità, riscontrando che sovente i bandi contengono clausole volte a favorire le società operanti sul territorio della stazione appaltante, è quindi intervenuta evidenziando che tali clausole, anche qualora trovassero conferma in disposizioni normative regionali e/o comunali, devono ritenersi non conformi ai principi sanciti dal Trattato CE e richiamati dall'art. 2 del Codice, ossia ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Tra le indagini svolte su affidamenti diretti non coerenti con le norme contenute nel Codice si può ascrivere quella inerente l'appalto relativo alla fornitura parcometri ed attività di assistenza tecnica e il servizio gestione parcheggi a pagamento del Comune di Tropea, contestato anche per la non regolare valutazione del valore della concessione.

La fornitura dei parcometri è stata affidata dal Comune direttamente ad una propria società controllata, mentre la concessione del servizio di gestione annuale è stata affidata ad un cooperativa con onere di rimborso pari a € 60.000 alla società del Comune ed un corrispettivo pari a € 118.000 al Comune.

L'Ente appaltante nelle proprie controdeduzioni ha richiamato l'art. 119 del D.lgs. n. 267/2000, ritenendo che lo stesso consenta ai Comuni di stipulare accordi di collaborazione nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati e che la convenzione, a fronte dell'affiancamento organizzativo nella messa a punto e nell'avvio del nuovo sistema, non prevede corrispettivi ma solo la corresponsione di un importo corrispondente al rimborso delle spese sostenute. La cessione dei parcometri, in tale contesto, è parimenti avvenuta a prezzo di realizzo e non a prezzi di mercato.

L'Autorità ha evidenziato che ai contratti di sponsorizzazione e a quelli assimilabili, tra i quali quelli di cui all'art. 119 del D.Lgs. n. 267/2000, (*“in applicazione dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti*

pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi".) si applica l'art. 26 del D.Lgs. n. 163/2006, nonché il successivo art. 27 di chiusura per i contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice. In base ad essi l'appalto deve essere aggiudicato tenendo conto dei principi del Trattato, vale a dire economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, con invito ad almeno cinque concorrenti.

Pertanto il richiamo all'art. 119 del D.Lgs. n. 267/2000 per l'appalto relativo alla fornitura parcometri ed attività di assistenza tecnica da parte del Comune di Tropea non è corretto, in quanto si tratta di una fornitura. Inoltre, nella generalità dei casi la società concessionaria del servizio di gestione dei parcheggi provvede anche a mettere a disposizione i parcometri. L'obbligo del loro acquisto presso un soggetto identificato dal Comune, ad un prezzo predeterminato, interagisce negativamente con la libertà di impresa del concessionario. L'entità di tale rimborso è stata determinata *ex-ante* e non sulla base delle spese effettivamente sostenute dalla società comunale e non sono stati dimostrati i risparmi di spesa e l'affidamento è avvenuto a seguito di un frazionamento artificioso del contratto principale. Si tratta, quindi, di un contratto a titolo oneroso che avrebbe dovuto essere affidato tramite gara.

In definitiva, nel caso di specie, non è stato condiviso il richiamo all'art. 119 del D.Lgs. n. 267/2000 ed, in ogni caso, la sua applicazione da parte del Comune di Tropea non è risultata conforme a quanto previsto dal Codice dei Contratti.

In riferimento al secondo affidamento, del servizio gestione parcheggi a pagamento, l'Autorità ha rilevato che trattandosi di concessione dei servizi la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti. Criticità sono state rilevate anche sul valore stimato della concessione, che non ha ricompreso il flusso dei corrispettivi pagati dagli utenti che, come riconosciuto anche dal Comune di Tropea, è

superiore al corrispettivo versato dal concessionario alla stazione appaltante.

In conclusione, nel caso rappresentato, per l'affidamento diretto del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento l'Ente appaltante avrebbe dovuto operare la scelta del concessionario ai sensi delle disposizione di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 163/2006. Inoltre, è stato ricordato che il calcolo relativo alla determinazione dell'importo del servizio oggetto di concessione deve essere effettuato in conformità a quanto previsto dall'art. 29, comma 1 del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, tenendo conto dei ricavi ipotizzabili in relazione alla futura gestione.

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

L'Autorità ha svolto attività istruttorie nell'ambito del Progetto pilota per il miglioramento della metodologia operativa nei rapporti tra i servizi della Commissione europea e gli Stati membri - di concerto il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

L'affidamento diretto del *servizio pubblico di trasporto turistico alla società Trambus Open S.p.a.* è stato attivato dal Comune di Roma in carenza dei presupposti riguardanti l'affidamento *in house*; all'assenza di pubblicità e di confronto concorrenziale; alla fornitura da parte della società affidataria di servizi di trasporto turistico anche ad altri soggetti diversi dal Comune di Roma; alla ricorrenza di proroghe annuali delle concessioni/autorizzazioni delle linee di gran turismo possedute dai privati.

Più in particolare, la fattispecie realizzata in concreto è quella dell'affidamento diretto di un servizio da parte della società *in house* - Società Trambus S.p.a. (ora ATAC S.p.A.) - del Comune di Roma ad una società mista costituita nel 2003 da Trambus Open S.p.a. di proprietà del Comune di Roma (60%) ed un socio privato - Les Cars Rouges (40%) dedicato all'esercizio del servizio turistico con autobus top less - che non risulta, a sua volta, essere stato scelto con procedura ad evidenza pubblica.

**Il servizio
pubblico di
trasporto turistico
del Comune di
Roma**

La vicenda ha origine già dal 1975 con l'istituzione di due circuiti turistici denominati Linea delle Basiliche, successivamente con l'esercizio della linea gran turismo denominata Archeobus e con la linea 110 Open affidate all'ATAC poi trasformatesi in ATAC S.p.a. e Trambus S.p.a. Le citate linee, tra il 2003 ed il 2005, sono state sub affidate alla Trambus Open S.p.a

Il recente riordino organizzativo e societario del sistema di Trasporto Pubblico Locale realizzato dal Comune di Roma vede l'integrazione di ATAC S.p.a., Trambus S.p.a. e Metro S.p.a. in un unico soggetto, denominato ATAC S.p.a., che dunque gestisce tutte le modalità di trasporto pubblico della città di Roma, ovvero bus, tram e metropolitane. Tra le attività gestite dal nuovo soggetto figura anche il servizio turistico, la linea 110 Open e la linea Archeobus che continua ad essere svolto per il tramite della società Trambus Open S.p.a.

Dunque, la fattispecie realizzata in concreto è da ritenersi quella dell'affidamento diretto di un servizio da parte di una società *in house* del Comune di Roma ad una società mista il cui socio privato non risulta, a sua volta, scelto con procedura ad evidenza pubblica; contrariamente al diritto comunitario che impone che la selezione del socio privato, nelle società miste, sia oggetto di una procedura trasparente e concorrenziale (C.d.S., sez. VI, 16 marzo 2009 n. 1555).

Quanto alla questione contrattuale è emerso che con la deliberazione n. 88 del 31 marzo 2009, il Comune di Roma ha statuito di prorogare la validità della autorizzazioni amministrative a favore delle ditte attualmente esercenti le linee di Gran Turismo, fino al rilascio delle nuove autorizzazioni i cui criteri e modalità sono contenuti nel Regolamento in fase di approvazione.

Il Comune di Roma ha ribadito che, proprio in mancanza di una norma legislativa o regolamentare regionale che stabilisse le modalità per il rilascio o per il rinnovo delle autorizzazioni, ha provveduto esclusivamente a prorogare le concessioni, poi autorizzazioni, rilasciate dalla Regione, senza mai autorizzarne delle nuove, cristallizzando la situazione di fatto venutasi a creare.

**Le concessioni
idroelettriche
nelle Province di
Trento e Bolzano**

Si è rilevato che le proroghe delle concessioni già in essere dal 1999, senza il rilascio di nuove autorizzazioni, si ponga in contrasto con i principi espressi della legge n. 218/2003, così come specificati dalla Regione Lazio, i quali prevedono la liberalizzazione del settore e l'accesso al mercato di tutti gli operatori economici senza alcun contingentamento.

La circostanza del mancato rilascio di nuove autorizzazioni all'esercizio delle linee di Gran Turismo potrebbe in qualche modo aver precluso una effettiva apertura del mercato agli operatori privati.

Il procedimento istruttorio è stato avviato a seguito della richiesta di informazioni della Commissione europea sulle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, assentite dalle Province autonome di Trento e Bolzano mediante proroga delle relative scadenze, al di fuori dell'esperimento di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

Nel contesto indicato, la Commissione Europea ha chiesto chiarimenti sul contenuto delle disposizioni in materia di concessioni idroelettriche di cui alla legge di conversione 30 luglio 2010, n.122, che sollevano questioni di non conformità con il diritto di stabilimento.

L'istruttoria ha evidenziato che le concessioni della Provincia Autonoma di Bolzano sono regolate dalla legge provinciale 20 luglio 2006, n. 7/2006 che stabilisce il principio generale dell'affidamento delle concessioni mediante gara pubblica. Il punto critico è rappresentato dal comma 6 dell'art.19 della medesima legge provinciale, ove è previsto un regime transitorio in forza del quale le richieste di rilascio, proroga e rinnovo precedenti all'entrata in vigore della legge finanziaria nazionale n. 266/2005, restano disciplinate dalla precedente legge provinciale 11 aprile 2005, n.1, e quindi istruite con una procedura di valutazione comparativa tra le diverse domande concorrenti, basata su criteri qualitativi (di cui all'art.9 del R.D. 11 dicembre 1933, n.1775, e successive modifiche) che lasciano un significativo margine di discrezionalità all'ente concedente (Giunta provinciale di Bolzano), il cui esito di fatto cristallizzerà il mercato fino al 2041.

In tale contesto, l'assenza di una procedura di gara ai fini dell'accesso all'attività di sfruttamento delle acque pubbliche a scopo di

produzione idroelettrica costituisce elemento di preoccupazione ai fini delle paventate restrizioni ai principi codificati nel Trattato UE.

Al riguardo, l'Autorità ha posto in evidenza che le norme transitorie della legge provinciale disciplinano in concreto le modalità di assegnazione di tutte le concessioni attualmente conferite a Enel Produzione S.p.A. in scadenza al 31 dicembre 2010, nonché la concessione Lasa/Martello, in scadenza al 2011, la cui titolarità è allo stato assegnata alla società Hidros s.r.l., impresa costituita tra Società Elettrica Altoatesina S.p.A. (SEL), controllata dalla Provincia Autonoma di Bolzano, e la società Edison S.p.A.

Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Trento sussiste una situazione analoga, ancorata alla legge della Provincia Autonoma di Trento 6 marzo 1998, n.4, così come modificata dalla legge provinciale 21 dicembre 2007, n.23, recante la disciplina a regime dei procedimenti di rilascio delle concessioni, che sono assegnate all'esito di procedure di evidenza pubblica, salva l'applicazione di un regime transitorio che, all'art.1 bis 1, commi da 15-ter a 15 -decies, che prevede proroghe decennali per le concessioni in scadenza.

La posizione delle Province interessate, muove dalla ricostruzione di un tormentato percorso istituzionale e normativo che, con l'avvio del processo di liberalizzazione del mercato elettrico, ha visto impegnati a livello comunitario, nazionale e provinciale, diversi soggetti istituzionali sul fronte dell'armonizzazione ai principi dettati dal Trattato UE di tutte le normative riguardanti la materia.

La ricostruzione normativa sul tema evidenza che le derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici hanno ancor oggi il loro riferimento normativo nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici". Mentre il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, concernente attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, ha introdotto in Italia la liberalizzazione del mercato dell'energia prevedendo, tra l'altro, una revisione delle scadenze delle concessioni ed un nuovo metodo per aggiudicare le utenze idriche al momento di tali scadenze, improntato ai principi della concorrenza.

Infine, la legge 23 dicembre 2005, n. 266, aderendo alla tesi della Commissione europea, all'articolo 1, comma 483, ha previsto, entro i cinque anni prima dello scadere di una concessione, una gara per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata trentennale. Al comma 485, lo stesso articolo ha introdotto una specie di misura compensativa al fine di limitare i danni al patrimonio delle imprese titolari, stabilendo una proroga di dieci anni dei termini di scadenza di tutte le concessioni delle derivazioni idroelettriche, condizionata alla effettuazione di «congrui interventi di ammodernamento degli impianti...».

La Corte costituzionale con sentenza n. 1 del 18 gennaio 2008, si è poi pronunciata in ordine ad una serie di questioni dichiarando, tra l'altro, l'illegittimità della proroga stabilita nel comma 485. In sintesi, il combinato disposto delle norme in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico di cui al citato decreto legislativo n. 79 del 1999, le modifiche introdotte dalla legge n. 266 del 2005 e la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008, hanno determinato una fase di incertezza normativa in merito alle modalità e tempistiche di gestione degli impianti idroelettrici.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige con il decreto legislativo 7 novembre 2006, n.289 ha riconosciuto la potestà provinciale in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e sono stati rimossi contestualmente i profili di incompatibilità con il Trattato. In ambito Provinciale, le leggi della Provincia Autonoma di Trento (21 dicembre 2007, n. 23) e la legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano (20 luglio 2006, n.7) , hanno recepito i nuovi principi sanciti dal legislatore nazionale in tema di affidamento delle grandi concessioni a scopo idroelettrico, compreso il riguardo per offerte di miglioramento e risanamento ambientale dei bacini idrografici di pertinenza, salva l'applicazione di un regime transitorio.

In virtù di tale regime transitorio, le concessioni in scadenza sono state prorogate, in modo tale da consentire il rinnovo delle concessioni al di fuori di procedure di gara.

Infatti sono state assentite, con deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 2773 del 16.11.2009, n. 18, concessioni in scadenza

al 31.12.2010 su domanda di 7 operatori: ENEL S.p.A., EDISON S.p.A., EISACKWERK s.r.l., AZIENDA ENERGETICA S.p.A., ASM-Bressanone S.p.A., SELS.p.A., VEK-Vinschgauer-Elektrizitatskonsortium-enossenschaft. Nella Provincia Autonoma di Trento le concessioni sono, invece, state prorogate fino al 2020, n. 19.

Nel descritto iter di adeguamento alla normativa comunitaria e nazionale in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno legiferato con le eccezioni consentite dal regime transitorio applicato e che di fatto sottraggono ai procedimenti di gara le concessioni per le quali era stata richiesta una proroga.

Tali eccezioni hanno di fatto sottratto al mercato, per un lasso di tempo anche considerevole, una consistente quota del settore dell'energia idroelettrica, sottrazione che desta preoccupazione per la partecipazione ad una procedura, già altamente imperfetta, di imprese soggette a controllo esclusivo dell'ente concedente, in evidente conflitto di interessi tra l'ente chiamato a valutare più o meno discrezionalmente i progetti concorrenti e uno dei partecipanti, controllato dallo stesso ente concedente.

In tale contesto la questione sollevata ripropone il problema della persistente incompiutezza dei processi di c.d. liberalizzazione. A fronte dell'obbligo dell'apertura del mercato alla concorrenza si sono riscontrate resistenze da parte del legislatore e limitazioni al ricorso a procedure di selezione competitiva.

Il fenomeno delle proroghe concernenti le rassegnazioni delle concessioni di grande derivazione può essere visto nell'ottica del contemperamento tra l'esigenza di parità di trattamento concorrenziale fra gli operatori, e l'esigenza di disporre di un tempo adeguato per lo svolgimento delle gare da parte delle amministrazioni competenti.

Tutto questo anche per consentire alle società concessionarie, che hanno eseguito interventi di ammodernamento delle strutture in virtù della legge finanziaria 2006, ed attuato notevoli investimenti per la ristrutturazione e l'adeguamento delle strutture stesse, di ammortizzare tali investimenti.

Rimane la preoccupazione del pericolo reale della sottrazione di fatto al mercato di un importante patrimonio industriale, prevedibilmente a favore delle società partecipate dalle amministrazioni locali, che determinando una “nazionalizzazione” degli impianti idroelettrici, si pone in contrasto con le logiche del mercato dell’elettricità liberalizzato.

Né può sottacersi la disparità di trattamento che è venuta a crearsi tra le Province autonome ed altre Regioni, e la necessità che vengano garantite a livello di Unione Europea le prerogative di reciprocità rispetto ad altri Paesi della U.E.

A livello nazionale, da ultimo, la legge 30 luglio 2010, n.122 (oggetto di richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea), ha apportato modifiche alla disciplina in materia, prevedendo ipotesi di proroga quinquennale o settennale delle concessioni idroelettriche. Vi è da dire che la legge citata prevede ancora alcune forme di preferenza nei confronti del concessionario uscente, che sembrano incompatibili con l’obbligo, imposto dalla normativa generale, di attivare procedure di selezione competitiva.

Di fatto traspare l’intento del legislatore, con la possibilità di proroga di tutte le concessioni in essere, di contemperare l’esigenza di parità di trattamento concorrenziale fra gli operatori, con l’esigenza di consentire alle amministrazioni competenti di adeguarsi al nuovo assetto secondo tempi appropriati, al fine di facilitare la transizione al nuovo assetto concorrenziale senza peraltro sacrificare altri e diversi importanti interessi pubblici.

Tuttavia, e proprio in virtù di ciò, la proroga dovrebbe essere circoscritta unicamente alle concessioni in scadenza entro un lasso temporale congruo rispetto all’esigenza di rispettare i termini imposti per l’effettuazione delle gare.

In tale prospettiva, la proroga quinquennale dovrebbe valere unicamente ed esclusivamente per le concessioni in scadenza al 31 dicembre 2010.

Solo per queste, infatti, essa appare necessaria allo svolgimento delle gare e proporzionata, almeno in linea di principio, alle effettive esigenze di recupero degli investimenti.

Nella medesima prospettiva, e concessioni in scadenza dal 2011 al 2015 dovrebbero essere prorogate non oltre il 2015, così da garantire un lasso di tempo idoneo all'organizzazione delle procedure di gara secondo quanto previsto dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.

La proroga ulteriore di sette anni di cui all'art.6-ter, lett. d) del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, operando sul nuovo termine di scadenza delle concessioni, come determinato a seguito dell'applicazione della proroga quinquennale di cui al comma 1-bis dell'art.12 del d.lgs. n.79/1999, accorderebbe agli operatori interessati una proroga complessiva di 12 anni, non trovando alcuna giustificazione in ragioni di interesse generale.

A fronte di una disciplina vigente così articolata, l'Autorità ha ritenuto che tali nodi irrisolti possono essere affrontati nell'ambito della normativa di attuazione delle recenti Direttive comunitarie 2009/28/CEE 2009/72/CE in materia di energia, auspicando il coinvolgimento, tramite appositi tavoli tecnici, della Conferenza Stato-Regioni e delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e nonché delle associazioni rappresentative dei comuni e degli enti pubblici locali interessati.

L'Autorità, prendendo atto del frammentario quadro normativo e della difforme regolamentazione delle procedure autorizzatorie sin qui attuata da parte delle Regioni, ha invitato le Province autonome di Trento e di Bolzano a rivedere il sistema concessorio in atto, nel senso di contenere le proroghe delle concessioni in scadenza, valutate nei singoli casi alla luce dei diversi interessi coinvolti, entro limiti di compatibilità con l'esigenza di una rapida transizione al nuovo assetto concorrenziale, ravvisabili in 5 anni per le concessioni in scadenza al 31.12.2010; il termine ultimo è fissato a 31.12.2015 anche per quelle in scadenza tra il 2011 e il 2015.

L'Autorità ha, inoltre, sollecitato le Province autonome di Trento e di Bolzano ad adottare eventuali modifiche delle disposizioni normative in

materia, al fine di agevolare celermente l'adeguamento del settore a logiche di concorrenzialità.

Nel contesto generale è stata rilevata la contrarietà ai principi comunitari, della ulteriore proroga settennale di cui all'art. 6-ter, lett. d), del D.L. n.78/2010, così come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

CAPITOLO VI

IL CONTENZIOSO ARBITRALE

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

Con il recepimento della Direttiva 66/2007/CE, c.d. "direttiva ricorsi", avvenuto con il D.Lgs. n. 53 del 20 marzo 2010, successivamente convertito in legge n. 73 del 22 maggio 2010, sono stati modificati gli artt. 241, 242 e 243 del Codice (D.Lgs. n. 163/2006), relativi all'arbitrato per la soluzione delle controversie nell'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Tra le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 53/2010 si segnala la previsione di un tetto massimo complessivo di 100 mila euro a collegio per gli arbitrati, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. E' stato mantenuto, inoltre, il dimezzamento dei compensi minimi e massimi indicati dalla tariffa allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, ed il divieto di incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto.

Ulteriori novità hanno riguardato una migliore attuazione del principio di facoltatività dell'arbitrato per entrambe le parti, maggiori garanzie di indipendenza degli arbitri attraverso una specificazione dei requisiti richiesti, la possibilità di impugnare il lodo anche per violazione delle regole di diritto attinenti al merito della controversia, la definizione del momento dal quale il lodo diviene efficace (con la sottoscrizione ma il deposito presso la Camera arbitrale).

A prescindere dal dettaglio delle novità introdotte, appare importante sottolineare che rilevante effetto delle recenti modifiche

**Le modifiche
introdotte dal
D.lgs. n. 53/2010**

normative è stata la conferma della presenza dell'istituto dell'arbitrato facoltativo nel nostro ordinamento, quale sistema alternativo di composizione delle controversie negli appalti pubblici, con superamento delle alterne vicende che hanno caratterizzato la sopravvivenza dell'istituto negli anni precedenti.

Come è noto, infatti, la legge finanziaria per il 2008 aveva inteso sopprimere l'istituto dell'arbitrato nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nell'ottica della realizzazione di consistenti risparmi di spesa, dato l'elevato costo degli arbitrati per effetto soprattutto dei compensi corrisposti ai componenti dei collegi arbitrali. L'efficacia delle disposizioni della legge finanziaria 2008 era stata successivamente sospesa in forza di diversi provvedimenti normativi che avevano consentito il mantenimento in vita dell'arbitrato nei contratti pubblici, sia pure con carattere di temporaneità. Continui rinvii hanno spostato la data prevista per l'abrogazione che, da ultimo, dal 31 dicembre 2009 (Legge 27 febbraio 2009 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207) era stata ulteriormente prorogata al 30 giugno 2010 (DL 194/2009) per essere, infine, anticipata, in forza di un emendamento al DL 194/2009, al 30 aprile 2010. La previsione, tuttavia è stata di fatto soppressa, per effetto del recepimento della direttiva ricorsi, dal D.Lgs. n. 53/2010.

La 'rinascita' dell'arbitrato nei contratti pubblici per effetto delle più recenti modifiche normative, in ogni caso, non ha determinato il venir meno di tutte le criticità in passato connesse a questo Istituto, al punto che anche dopo il D.Lgs. n. 53/2010 sono state formulate nuove ipotesi di abrogazione dell'istituto che però non hanno trovato concreta attuazione.

L'Autorità ha già avuto modo di rilevare in passato, non in ultimo anche nella precedente Relazione al Parlamento relativa all'anno 2009, come la riduzione del compenso ai Collegi arbitrali sia un rimedio modesto rispetto ai più gravi inconvenienti che l'istituto dell'arbitrato presenta nell'ambito della contrattualistica pubblica.

È stata sottolineata, pertanto, l'esigenza di una riflessione sull'opportunità di un'ulteriore razionalizzazione dell'istituto, anche

nell'ottica di un rafforzamento degli strumenti alternativi di soluzione delle controversie.

Tra le proposte avanzate si ricordano la soppressione dell'obbligo del versamento dell'acconto per l'avvio dell'arbitrato amministrato; la definizione della composizione dell'organo arbitrale secondo l'entità o la complessità della controversia (previsione di un solo arbitro per le controversie di modesta entità fino ad arrivare a cinque membri per gli arbitrati più complessi) l'inclusione di tecnici nel collegio; la definizione di una nuova disciplina per la Camera arbitrale che, sempre garantita nella sua autonomia come struttura dell'Autorità, potrebbe essere partecipata, oltre che da rappresentanti delle istituzioni, anche da altri soggetti, sia pubblici che privati, portatori di interessi rilevanti (ad esempio: Ministero dell'Economia, Regioni, Enti locali o vari protagonisti dei mercati interessati). In quest'ottica, uno dei più validi strumenti per il corretto funzionamento del settore resta la nomina del terzo arbitro rimessa ad un organismo indipendente.

Le considerazioni sui possibili futuri adeguamenti normativi dell'istituto dell'arbitrato non possono prescindere dalla valutazione dei dati che emergono in materia di contenzioso arbitrale, sia libero che amministrato, con riferimento all'anno appena trascorso.

L'analisi da parte dell'Autorità dei dati sotto illustrati è stata possibile in ragione della sussistenza dell'obbligo di legge del deposito presso la Camera arbitrale del lodo, sia per gli arbitrati amministrati sia per gli arbitrati liberi.

Le percentuali sono state calcolate con riferimento agli arbitrati, sia liberi sia amministrati, per i quali è stato disponibile l'importo complessivo finale dei lavori, servizi o forniture affidati. Anche per l'anno 2010 si deve tenere presente, come già per i precedenti, che il contenzioso afferente ai contratti pubblici di servizi e forniture è inferiore rispetto a quello relativo alle opere.

Uno degli elementi di maggiore criticità degli arbitrati è stato rappresentato, ancora una volta, dai costi elevati che i giudizi arbitrali

comportano per le pubbliche amministrazioni, anche in ragione delle alte percentuali di soccombenza.

Nell'anno 2010 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale è stato pari al 22,6%, dunque superiore all'incremento di costo registrato nell'anno precedente (2009), pari al 13,14%. Si tratta di un dato già in sé significativo, la cui rilevanza è accresciuta dal fatto che la percentuale di soccombenza della Pubblica Amministrazione nei giudizi arbitrali nell'anno di riferimento ha raggiunto il 99,98% crescendo di 5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Si deve tenere presente, in ogni caso, che nella quasi totalità degli arbitrati, sia amministrati che liberi, la soccombenza delle Amministrazioni è stata parziale, mentre rara è stata la soccombenza totale di una delle due parti.

Una parte rilevante dei lodi esaminati è relativa ad arbitrati iniziati negli anni 2009, 2008 e 2007. Si tratta, come è evidente, di tempi di durata notevolmente inferiori rispetto a quelli del contenzioso giudiziario e, tuttavia, non per questo influenti sul costo delle opere. Si rileva, inoltre, che, sebbene esigui nel numero, sono stati rilevati nel 2010 anche alcuni lodi relativi ad arbitrati risalenti al 2002, legati ad un contenzioso protrattosi per quasi dieci anni.

Un quadro più dettagliato concernente il contenzioso arbitrale nell'anno 2010 è di seguito indicato grazie ai dati forniti dalla Camera arbitrale.

6.2 Attività della Camera arbitrale e dati del contenzioso arbitrale.

Il contenzioso che si è svolto presso la Camera arbitrale nel corso del 2010 è riepilogato nelle seguenti tabelle.

Tabella 1 - Dati complessivi relativi agli arbitrati amministrati in corso nel 2010

A	Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2009	67
	Procedimenti attivati nel 2010 provenienti da anni precedenti	5
	Procedimenti attivati nel 2010 e provenienti dallo stesso anno (di cui 3 conclusi)	24
	Totale A)	96
B	Lodi adottati nel 2010	50
	Conciliazioni	0
	Altri Provvedimenti (ritiro. cessata materia del contendere)	2
	Totale B)	52
(A-B)	Arbitrati in corso al 31.12.2010 dopo la costituzione del collegio	44

Tabella 2 - Dati relativi alle domande di arbitrato pervenute nel 2010

Domande di arbitrato	47
Procedimenti ritirati o incompleti o abbandonati	8
Procedimenti attivati	24
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	15
Richieste di determinazione acconto relative ad arbitrati con nomina del terzo arbitro ad opera della Camera arbitrale	39

La fotografia del contenzioso arbitrale nell'anno 2010 conferma l'andamento discontinuo che da anni caratterizza i procedimenti iscritti presso la Camera arbitrale.

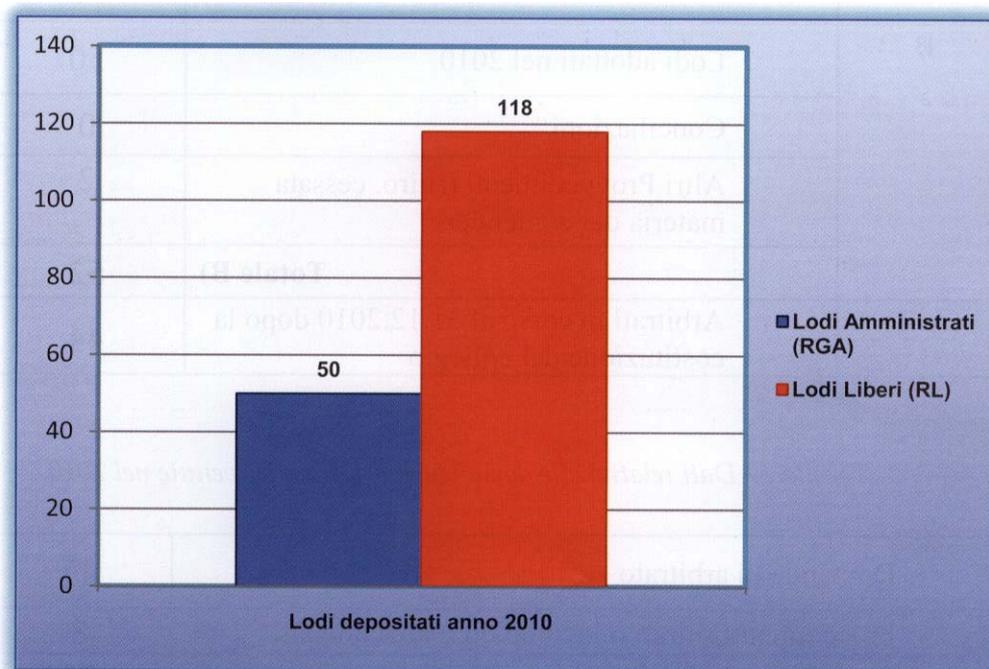
Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 47 nel 2010; n. 54 nel 2009; n.89 nel 2008; n. 53 nel 2007; n.51 nel 2006; e n.81 del 2005), sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi

I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera Arbitrale

provvedimenti (pari a n.39 nel 2010; n.47 nel 2009; n. 78 nel 2008; n.46 nel 2007; n.36 nel 2006; e n.70 nel 2005).

In termini percentuali, gli arbitrati amministrati hanno continuato a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi, come è confermato dal dato relativo al deposito dei lodi, illustrato nel grafico che segue.

Grafico 1 - Lodi depositati nell'anno 2010



Risulta, infatti, che i lodi adottati nel 2010 in esito a procedure amministrative sono stati 50, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 118.

Ed è da tenere presente, al riguardo, che la "fuga" dalle procedure amministrative si manifesta non solo nel numero di procedimenti attivati presso la Camera (n. 24 nel 2010), ma anche nel valore delle controversie oggetto degli arbitrati, da cui emerge che le controversie di maggior valore, rientranti negli scaglioni sesto, settimo e ottavo delle tariffe di cui al D.M. n. 398 del 2000, sono nella gran parte dei casi decise da collegi arbitrali "liberi".

In ordine ad una plausibile ragione di tale fenomeno, sono da tener presenti le possibili preferenze espresse dagli arbitri.

Anche i dati relativi alle quote dell'uno per mille versate all'atto del deposito (€ 184.409,28 per gli arbitrati amministrati ed € 2.346.421,59 per gli arbitrati liberi) confermano il fatto che il maggior numero delle controversie e quelle di maggior valore sono svolte al di fuori della Camera arbitrale (il relativo ammontare è infatti correlato sia al numero che al valore delle controversie).

Il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario, ai sensi dell'art. 820 c.p.c., previsto per la pronuncia del lodo.

Tabella 3 - Arbitrati amministrati

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	7
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	5
Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	38

Tabella 4 - Arbitrati liberi

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	18
Arbitrati che hanno usufruito di proroga:	
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	12
Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	88

Dalle tabelle sopra riportate, emerge la tendenza dei collegi - in maggior misura di quelli liberi - a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 467,24 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 520,40 giorni.

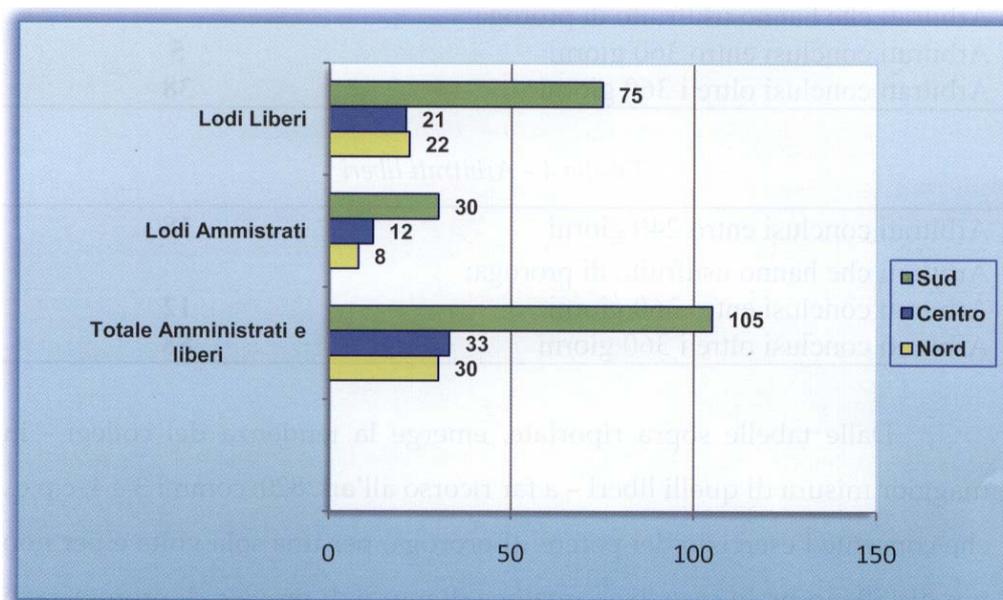
Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso, le linee di tendenza desumibili dai procedimenti "amministrati" e "liberi" definiti nel 2010 sono le seguenti.

**Tipologia del
contenzioso**

• **Iniziativa:** è risultato confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice avverso la stazione appaltante.

• **Ripartizione territoriale:** è emerso che il contenzioso arbitrale, ripartito territorialmente secondo la suddivisione per fasce geografiche, è stato maggiore nel sud (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Molise e Sardegna) con n. 105 controversie, minore nel nord (Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Trentino, Veneto e Friuli) con n. 30 controversie, mentre nella fascia intermedia si pone il centro (Lazio, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo) con n. 33 controversie.

Tabella 5 – ripartizione territoriale



• **Parti resistenti:** le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (tot. n. 50) appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n.24, pari al 48%); b) Regioni (n. 1 pari a 2%); c) Province (n. 4 pari a 8%); d) ASL (n. 8, pari al 16%); e) Anas (n. 1, pari a 2%); f) altri soggetti (n. 5, pari al 10%); g) Ministeri (n. 3, pari a 6%); h) Consorzi (n.4, pari a 8%). Negli arbitrati liberi, le stazioni appaltanti convenute appartengono in percentuale alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 41, pari al 34,76%); b) Regioni (n. 5, pari al 4,24%); c) Province (n. 9, pari

al 7,63%); d) Ministeri (n. 10, pari a 8,47%); e) ASL (n. 11, pari al 9,32%); f) ANAS (n. 14, pari al 11,86%); g) altri soggetti (n. 26, pari al 22,03%); h) Consorzi (n. 2, pari a 1,69%)

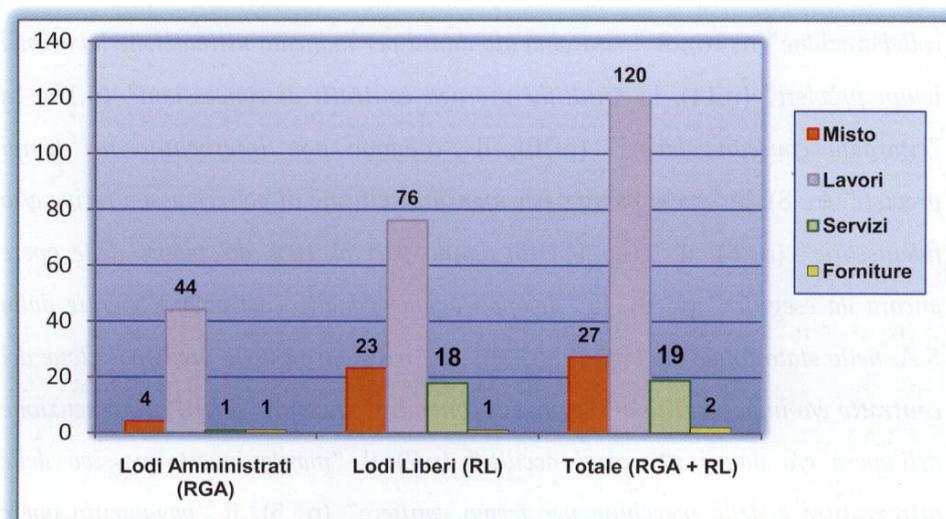
• **Oggetto:** le controversie tra l'appaltatore e l'amministrazione che si concretano in pretese dell'appaltatore verso l'amministrazione e in pretese di quest'ultima verso il primo hanno avuto il contenuto più vario. Il "risarcimento per maggiori oneri e spese generali" (n. 93) è stata la maggiore richiesta degli appaltatori seguita dal "pagamento delle riserve regolarmente iscritte nel registro di contabilità" (n. 47), dall'"anomalo andamento dei lavori per colpa dell'Amministrazione" (n. 42) dalla "risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante" (n. 42), dall'"incremento/revisione prezzi" (n. 38), dal "ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali" (n. 36), dalla "sospensione illegittima dei lavori" (n. 32), le "carenze progettuali" (n. 31) e dai "provvedimenti di rescissione/risoluzione e recesso in danno all'appaltatore" (n. 30). In una fascia intermedia si pongono "l'inadempimento degli obblighi contrattuali dell'appaltatore" (n. 20), il "pagamento delle opere realizzate in più" (n. 20), il "lucro cessante" (n. 19), la "mancanza o il non tempestivo ottenimento delle autorizzazioni, permessi, espropri e nulla-osta per l'esecuzione dei lavori" (n. 18), la "violazione degli obblighi da parte del committente - dovere di collaborazione" (n. 16), il "risarcimento danni per mancato ultimazione lavori/nei tempi previsti" (n. 14), la "nullità/ proroga contratti di concessioni" (n. 10), la "ritardata consegna lavori" (n. 10), il "collaudo non intervenuto nei tempi previsti" (n. 8), le "spese passive per mancato svincolo di polizze assicurative e/o fideiussorie" (n. 8), il "risarcimento danno pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire" (n. 8), la "disapplicazione penali o detrazioni operate dalla S.A. nello stato finale dei lavori" (n. 8), la "irregolarità nella predisposizione del contratto e/o impossibilità di eseguire il contratto" (n. 8), i "difetti nell'esecuzione dell'opera e/o danni per vizi occulti" (n. 7) il "mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere" (n. 5), il "pagamento opere realizzate in più" (n. 5), l'"ingiustificato arricchimento" (n. 5), il "superamento dei tempi previsti dal contratto" (n. 4), la "contestazione della penale" (n. 3), la "perdita di chance e danno esistenziale" (n. 3), la "custodia aree" (n. 2), i "

maggiori oneri dell'impresa per degrado opere già realizzate" (n.2), il "ritardato/mancato rilascio del certificato di ultimazione dei lavori" (n.2), la "revisione canone" (n.1) e in quasi tutte le domande sono state accompagnate dalla richiesta degli interessi legali e rivalutazione (n. 130)

- **Perizie di variante tecnica e suppletiva:** su un totale di n. 168 lodi esaminati, le perizie di variante tecniche e/o suppletive sono state n. 77.

- **Natura delle controversie:** nell'anno 2010, su un totale di n. 168 lodi esaminati (amministrati e liberi) è risultato che il maggior numero di controversie (n. 120) ha avuto ad oggetto l'"esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori", mentre le controversie relative all'esecuzione di contratti pubblici di forniture ammontano a n. 2, quelle relative a servizi a n. 19, e quelle relative a contratti misti a n. 27. Le problematiche giuridiche sono del tutto prevalenti rispetto alle problematiche tecniche. Le consulenze tecniche d'ufficio chieste dai collegi arbitrali (sia liberi che amministrati) ammontano a n. 111 sul totale dei lodi depositati. Su n. 50 lodi amministrati depositati n.34 sono state le consulenze tecniche d'ufficio. Su n. 118 lodi liberi depositati n. 77 sono state le consulenze tecniche d'ufficio.

Tabella 6 – Natura dell'arbitrato



- **Deliberazione del lodo:** premesso che ai sensi dell'art. 823 c.p.c. il lodo va deliberato a maggioranza di voti con la partecipazione di tutti gli

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 tabellari¹, 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 - quinquiesdecies , 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	

¹ 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"², 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

² 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 euro³.

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.

³ 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

regolatoria solo in fase di revisione del prezzo iniziale di lancio, che invece è libero. Il Governo fissa poi delle linee guida in base alle quali le case farmaceutiche devono attenersi al fine di evitare che i profitti realizzati superino determinate soglie.

L'Autorità ha constatato una differenziazione degli approcci adottati dalle stazioni appaltanti e maturato la necessità di superare la modalità di definizione dell'importo a base d'asta basata esclusivamente sui prezzi spuntati nell'ultima procedura di aggiudicazione.

Sul tema della maggiore trasparenza sui prezzi di aggiudicazione delle gare il Ministero della Salute dovrebbe poter fornire dati a livello nazionale che permettano di risalire ai risultati di ogni singola gara effettuata a livello regionale.

Sulla questione delle scadenze brevettuali l'Autorità ritiene di tenere conto della durata dei brevetti, con attento monitoraggio delle scadenze, in quanto l'abbattimento del prezzo del farmaco dopo la scadenza può determinare significativi risparmi per il SSN attraverso la riapertura del confronto competitivo tra le imprese.

Sono state evidenziati anche gli effetti negativi della prassi consistente nella incongrua ed imprecisa fissazione delle quantità messe in gara che non mette in grado gli operatori economici di praticare migliori condizioni. La tendenza a raggruppare, spesso su base regionale, in una stessa gara il fabbisogno di ASL e di Aziende Ospedaliere accresce il fenomeno rappresentato in quanto l'indeterminatezza delle quantità è soggetta ad una sorta di effetto moltiplicatore ove riferito ad una pluralità di aziende.

La verifica dell'anomalia dell'offerta in sede di gara deve mirare ad un criterio di valutazione tendenzialmente oggettivo, tendente a contemperare la convenienza dell'amministrazione con quella di garantire la qualità delle prestazioni ed evitare effetti distorsivi per la concorrenza.

L'Autorità sottolinea anche l'imprescindibile osservanza nelle gare dei principi di cui all'art. 2 del codice, chiarendo come le SS.AA. debbano trovare un equilibrio tra le esigenze di acquisizione del prodotto

farmaceutico a prezzi favorevoli e quelle del mantenimento della concorrenza.

Anche il principio della tutela della salute pubblica viene rimarcato, esortando che le materie prime usate come sostanze attive siano fabbricate in conformità con le apposite Linee guida emanate dalla Commissione Europea, conformità da verificare mediante ispezioni presso i produttori delle sostanze attive, e tramite costante azione di vigilanza sul periodo di commercializzazione del prodotto di importazione da paesi terzi che prevedono standard di controllo diversi da quelli europei.

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

L'Autorità ha concluso un'indagine sull'azione di alcuni organismi *in house* operanti a livello regionale sui servizi informatici (Datasiel, Insiel, Sardegna IT e Webred), concernente la loro natura, il regime giuridico di riferimento all'interno del quale gli stessi sono legittimati ad agire, le modalità e la natura degli affidamenti dei servizi da parte degli enti locali di riferimento, la legittimazione istituzionale ad agire anche in qualità di centrale di committenza, nonché la partecipazione ad affidamenti, sia con gara che diretti, all'esterno dell'ambito di attività istituzionale.

Secondo l'ultimo rapporto dell'Associazione delle Società per l'Innovazione Tecnologica nelle Regioni (dicembre 2009), 17 Regioni controllano società attive nel settore dell'informatica.

In tre casi è stata rilevata la presenza di capitale privato nell'azionariato. Si tratta della Regione Abruzzo con Abruzzo Engineering Scpa, la Regione Molise con Molise Dati Spa e la Regione Sicilia con le due società Sicilia e-Innovazione Spa e Sicilia e-Servizi Spa.

A seguito dell'intervento dell'Autorità, la Giunta Regionale del Molise ha deliberato il perfezionamento dell'*in house providing* con l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Molise Dati Spa.

L'indagine ha rilevato criticità nei seguenti punti:

- ampiezza dei limiti posti all'operatività del principio dell'*in house*: alcune società svolgono le funzioni di organismo *in house* in favore di

**Gli affidamenti
dei servizi
informatici da
parte degli enti
locali**

- enti non partecipanti al loro capitale sociale (ma per legge regionale inseriti tra i soggetti di un Sistema unico facente capo alla Regione, ovvero enti locali, istituti e consorzi la cui operatività insiste sul territorio regionale);
- collaborazione tra società ed interoperabilità tra i sistemi informatici utilizzati: le società informatiche devono produrre per ogni ente territoriale soluzioni per esigenze sostanzialmente analoghe con evidente duplicazione di costi e scarsa interoperabilità tra sistemi;
 - aggiramento del divieto posto dall' art. 13 della legge 4 agosto, n. 248/2006 di conversione del DL n. 133/2006: talvolta si assiste all'erogazione di servizi da parte di Società *in house* di determinate Regioni a favore di enti localizzati in Regioni diverse, ovvero a favore di queste ultime nonché di altri Stati membri dell'UE, sulla base di accordi e/o convenzioni intercorrenti direttamente tra i diversi enti esponenziali (Regioni e Comuni, Regioni e Stati comunitari).

Sul tema della cooperazione a livello interregionale e locale è stato avviato il progetto ICAR, "Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni" un progetto volto a realizzare la cooperazione a livello territoriale e interistituzionale in ben 16 Regioni e 1 Provincia autonoma (Trento), che ha preso le mosse da un avviso rivolto alle Regioni, pubblicato dal CNIPA, per la selezione di progetti per "lo sviluppo dei servizi infrastrutturali e SPCoop", per la seconda fase di attuazione dell'*e-government*. Tale progetto coinvolge direttamente le Regioni (tra cui quelle in cui operano le società *in house* oggetto d'indagine), le quali in alcuni casi hanno coinvolto le società *in house*, in altre si sono avvalse di un soggetto diverso, scelto anche mediante procedura di gara.

In conclusione il settore dei servizi informatici e di consulenza informatica *in house* è stato recentemente sottoposto ad importanti trasformazioni determinate, tra l'altro, dalle novità introdotte dall'articolo 13 della legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del DL n. 133/2006 e dal consolidarsi della giurisprudenza comunitaria e nazionale sull'*in house*.

Successivamente a tale legge le società *in house* hanno interrotto le attività a favore del mercato (ad eccezione dei casi intermediati dalle

Regioni che le controllano) e sono stati irrobustiti gli strumenti per il controllo analogo.

L'indagine condotta ha evidenziato che oltre alle Regioni ricorrono direttamente ai servizi delle società informatiche anche altri enti che non hanno una partecipazione azionaria nelle società *in house*, né strumenti per influenzarne la gestione ordinaria o straordinaria. Al riguardo, sembrano potersi identificare tre categorie distinte di enti: a) enti strumentali alle Regioni (totalmente controllati dalle stesse ed il cui finanziamento dipende (quasi) integralmente dal bilancio regionale); b) enti che, sebbene l'attività sia orientata a soddisfare la produzione di servizi affidati alle Regioni, difficilmente possono essere considerati come strumentali (in quanto difettano i requisiti di controllo e finanziamento); c) enti diversi dalle Regioni, accomunati a queste dalla circostanza che la loro attività insiste totalmente sul territorio regionale. Se sembra ragionevole che le società *in house* possano svolgere attività a favore degli enti strumentali della Regione, esistono dubbi che ciò sia possibile per gli altri due gruppi di enti, soprattutto per quelli totalmente distinti dalle Regioni.

In secondo luogo è emersa una ridotta capacità delle società informatiche *in house* a collaborare e ad interagire tra loro. Nel settore sembra ancora mancare una apertura alla interoperabilità ed il riuso a monte (architettura dei sistemi), che andrebbero chiaramente sviluppate ed implementate, mentre praticamente nulla si è fatto per l'interoperabilità ed il riuso a valle (condivisione delle soluzioni sperimentate e trasferimento delle migliori pratiche).

Una delle ragioni per la scarsa interoperabilità ed il ridotto ricorso al riuso appare derivare dal divieto contenuto nel richiamato art. 13 alla possibilità di svolgere attività per enti diversi da quelli costituenti, controllanti od affidanti. Ciò limiterebbe, di fatto, la possibilità di collaborazione tra società *in house*.

Fino ad oggi, tale divieto è stato superato prevedendo la collaborazione tra Regioni o tra la Regione controllante ed altri enti pubblici. Si tratta di una modalità che sembra però violare lo spirito della

legge il cui intento era quello di limitare l'operatività delle società *in house* esclusivamente a favore dell'ente controllante.

7.4. Centrali di committenza territoriali e sistema a rete.

L'Autorità ha disposto l'avvio di un'indagine volta ad acquisire informazioni sull'utilizzo dei sistemi di e-procurement (gara telematica, asta elettronica, mercato elettronico, negozio elettronico, gara dematerializzata e sistema dinamico di acquisizione) da parte delle Centrali di Committenza Territoriali (CAT) presenti nelle diverse Regioni Italiane.

L'indagine ha avuto altresì lo scopo di ottenere un esatto inquadramento dello stato di attuazione delle attività svolte per la realizzazione del cd. Sistema a rete delle Centrali di committenza e di Consip (previsto dall'art. 1, comma 457 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - finanziaria 2007).

In aggiunta all'acquisizione delle informazioni sopra richiamate, l'Autorità ha inteso acquisire le informazioni utili a tracciare un quadro esaustivo delle modalità operative delle diverse CAT, considerato che in molti casi coesistono in capo alla stessa CAT una pluralità di compiti e funzioni.

Spesso, infatti, si verifica il caso in cui una stessa Società svolge il ruolo di centrale di committenza per diversi enti operanti a livello regionale e/o locale (compresa la Regione stessa), organismo *in house* degli stessi mentre offre, allo stesso tempo, i propri servizi sul libero mercato; non mancano infine i casi in cui la medesima società svolge, per conto della Regione, le funzioni di raccolta dei dati sui contratti pubblici. E' emersa anche una diversa organizzazione e natura giuridica delle Centrali analizzate, tra le quali sono presenti una società *in - house*, due strutture direttamente incastonate nella struttura regionale (quali un'agenzia di un'azienda ospedaliera universitaria e una stazione unica appaltante).

Relativamente all'attività svolta nel campo dell'*e-procurement*, occorre premettere che sette regioni si avvalgono della piattaforma di Consip, mentre la maggior parte delle CAT utilizzano piattaforme obsolete

L'utilizzo dei sistemi di e-procurement da parte delle Centrali di Committenza

e con eccessive rigidità di sistema per potersi adeguare anche alle novità normative in tema di *e-procurement*.

L'utilizzo di piattaforme basate sullo stesso applicativo sembrerebbe facilitare l'interoperabilità tra le medesime, nonché una più facile attuazione del sistema a rete, come dimostra l'esperienza dell'Emilia Romagna, per cui gli operatori registrati su I.ER e su CONSIP possono passare da una piattaforma all'altra senza alcun *log out*.

Inoltre, è emerso un uso ridotto dei diversi strumenti di *e-procurement* (tranne qualche centro di eccellenza) dovuto, oltre che ai ritardi delle CAT nello sviluppare adeguate piattaforme, anche ai ritardi degli operatori economici nell'attrezzarsi per l'utilizzo dei sistemi informatici, nonché a diverse carenze della normativa di riferimento (v. decreti attuativi fattura elettronica).

Nonostante l'operare di Consip e di diverse CAT regionali, gli acquisti, specie quelli del settore sanitario - settore nel quale le Centrali di Committenza sono particolarmente attive - rimangono in molti casi ancora estremamente frammentati.

Da un lato vi è Dipartimento Servizi Condivisi dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Udine il (DSC) che riesce a centralizzare la quasi totalità degli acquisti regionali, dall'altro, oltre a numerose regioni nelle quali le CAT sono praticamente in una fase di avvio, vi sono i casi emblematici dell'Emilia Romagna e della Lombardia per le quali il peso degli acquisti centralizzati sul totale della spesa regionale è ancora piuttosto limitato. Considerato l'orientamento in atto che accentua il ricorso alla centralizzazione di tutti gli acquisti nel settore sanitario a favore della Consip e delle CAT (disincentivando gli acquisti decentralizzati) sarà necessaria una profonda riorganizzazione della struttura e delle modalità operative delle stesse per dare seguito alle nuove previsioni normative.

Alla luce di ciò, la realizzazione di un sistema a rete diventa un obiettivo da perseguire con maggiore impegno, considerato che ora, almeno per quanto concerne la spesa sanitaria, le Centrali di Committenza - coordinandosi adeguatamente con la Consip - dovrebbero essere effettivamente in grado di centralizzare la quasi totalità della spesa (gli

acquisti in economia potrebbero rimanere comunque fuori). Il coordinamento con Consip appare necessario al fine di coprire fabbisogni omogenei a livello nazionale, evitando la duplicazione delle gare o degli acquisti e al contempo la mancanza di copertura per alcuni prodotti o servizi, mentre l'interoperabilità tra le diverse CAT potrebbe consentire una maggiore diffusione di gare sovra regionali, con evidenti risparmi di spesa.

La realizzazione di un sistema a rete efficiente comporta indubbi vantaggi rappresentati, oltre che dagli aspetti sopra evidenziati, anche da un effetto indiretto propulsivo sul controllo e sulla standardizzazione delle spesa pubblica.

Nonostante ciò si rileva al momento un grave difetto di coordinamento, con una tendenza semmai ad allontanarsi dalla realizzazione di un sistema di rete, come dimostra lo stallo nell'attività dei tavoli tecnici e l'attribuzione di nuovi compiti alla Consip (v. articolo 1, commi 225-227, l. 191/2009) senza alcun coordinamento con le strutture regionali.

**La realizzazione
di un sistema a
rete**

7.5 Utilizzo dell'Avvalimento

Nella Relazione annuale del 2009 era stato sottolineato che il database predisposto ai fini dell'inserimento dei dati relativi agli atti di avvalimento pervenuti all'Autorità nel corso del 2009 risultava privo di alcune informazioni che sarebbero state utili per una più ampia e dettagliata analisi, in ragione del fatto che le comunicazioni pervenute all'Autorità erano risultate disomogenee e in molti casi prive dei contratti e delle dichiarazioni di avvalimento.

Al fine di ovviare a tale problematica, con Comunicato del Presidente del 24 novembre 2010 su "Trasmissione dati relativi agli avvalimenti", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 29-11-2010, è stato previsto che gli atti di avvalimento relativi alle gare espletate a partire dal 30 luglio 2010 avrebbero dovuto essere trasmessi all'Autorità esclusivamente

mediante un'apposita procedura informatica idonea a raccogliere tutte le informazioni rilevanti.

I 1.695 atti di avvalimento complessivamente pervenuti nel corso del 2010 si riferiscono a 823 appalti (il numero degli appalti è inferiore al numero degli avvalimenti poiché per uno stesso appalto possono sottoscrivere più atti di avvalimento), con un numero medio di circa 2 avvalimenti per appalto.

Le elaborazioni effettuate sui medesimi hanno consentito di predisporre la seguente tabella che rappresenta la distribuzione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) delle stazioni appaltanti alle cui gare le imprese hanno fatto ricorso all'avvalimento per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione.

**Avvalimenti
per area
geografica**

Tabella 1 - Distribuzione degli avvalimenti per area geografica delle stazioni appaltanti

Area Geografica	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
Nord	573	33,81%
Centro	699	41,24%
Sud	317	18,70%
Isole	103	6,08%
N.c.	3	0,18%
Totale	1.695	100,00%

Dalla distribuzione territoriale emerge una maggiore frequenza del ricorso all'avvalimento nelle gare espletate nel nord e nel centro del paese. In queste due aree si riscontra circa il 75% di tutti gli avvalimenti.

Va tuttavia considerato che il dato relativo al centro del paese è significativamente influenzato dalle grandi stazioni appaltanti come ANAS, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e Consip, le quali espletano gare relative alle diverse aree territoriali.

Per quanto riguarda la suddivisione degli avvalimenti per le diverse tipologie contrattuali, la tabella n. 2 riporta il numero e la percentuale degli avvalimenti per lavori, servizi e forniture.

Tabella 2 - *Suddivisione per settori degli appalti con atti di avvalimento*

Tipologia Contrattuale	Numero Avvalimenti	Percentuale Appalti
Lavori	1.290	76,11%
Servizi	255	15,04%
Forniture	134	7,91%
N.c.	16	0,94%
Totale	1.695	100,00%

Dalla lettura dei dati riportati in tabella si evince un maggior ricorso all'istituto dell'avvalimento nelle gare aventi ad oggetto lavori.

**Tipologia
contrattuale e
avvalimenti**

Tenuto conto che il numero di gare di servizi e forniture è superiore a quello relativo a lavori, il significativo maggior utilizzo dell'avvalimento per i lavori è verosimilmente legato al fatto che la verifica del possesso dei requisiti di ordine speciale nell'ambito dei lavori pubblici avviene con maggiore rigore. Ciò suggerisce l'auspicabilità di costruire anche per i contratti di servizi e forniture meccanismi di qualificazione, che contemplino tutti gli strumenti necessari per la verifica dei requisiti mediante i certificati di esecuzione delle prestazioni, utili altresì per il monitoraggio delle *performance* delle imprese.

Limitatamente agli atti di avvalimento per lavori è stato possibile effettuare un'elaborazione finalizzata ad evidenziare le caratteristiche delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione. La tabella 3 riporta la distribuzione percentuale degli avvalimenti e delle imprese che si sono avvalse dello strumento in relazione a quattro tipologie di impresa ausiliata. Dall'elaborazione effettuata emerge inoltre un numero medio di circa 2,5 avvalimenti per impresa ausiliata.

**Caratteristiche
delle imprese
ausiliate**

Tabella 3 - *Suddivisione degli atti di avvalimento e delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione*

Descrizione	Percentuale Avvalimenti	Percentuale Imprese
Atti di avvalimento relativi ad imprese non qualificate	41,08%	37,23%
Atti di avvalimento relativi ad integrazioni nella categoria	18,38%	21,90%
Atti di avvalimento relativi a categorie assenti nell'attestato	35,95%	35,04%
Atti di avvalimento di imprese che pur avendo i requisiti si avvalgono dei requisiti di altre	4,59%	5,84%
Totale	100,00%	100,00%

Per una corretta lettura della tabella, si ricorda che l'avvalimento è utilizzato dalle imprese prive di requisiti tecnico-economico-finanziari per poter partecipare alle procedure di affidamento avvalendosi di requisiti posseduti da altre imprese e quindi per acquisire il *know-how* indispensabile anche alla futura partecipazione ad affidamenti di contratti pubblici. L'avvalimento è pertanto uno strumento di apertura del mercato, atteso che consente l'accesso di nuovi operatori economici, anche se non immune da alcune patologie più volte rilevate da questa Autorità.

Dalla tabella emerge che il 41% circa degli atti di avvalimento e il 37% circa delle imprese ausiliate che si sono avvalse di questo istituto, ha riguardato imprese non qualificate, permettendo a queste ultime l'accesso al mercato degli appalti di lavori che richiedono la qualificazione. Circa il 18% degli atti e il 22% delle imprese che si sono avvalse dell'avvalimento, ha riguardato integrazioni in categorie già presenti nell'attestato, consentendo alle imprese ausiliate di partecipare ad appalti di lavori di maggior valore economico. In circa il 35% dei casi l'avvalimento ha inoltre riguardato categorie assenti nell'attestato delle imprese ausiliate, consentendo a queste ultime di partecipare a gare per lavori relativi a categorie prima precluse. Infine, nel 5% circa dei casi, gli atti di avvalimento hanno riguardato imprese ausiliate che pur avendo i requisiti si sono comunque avvalse di quelli di altre imprese, presumibilmente per poter svolgere direttamente altri lavori, avendo la propria struttura già impegnata, con la finalità di acquisire ulteriore fatturato in vista di una futura qualificazione. Questo fenomeno presenta per certi versi analogie con la fattispecie della partecipazione in ATI di un'impresa che possieda da sola i requisiti per poter concorrere in gara, trattandosi in entrambi i casi di forme di condivisione del rischio.

**Avvalimenti
suddivisi per
fasce d'importo**

Ai fini dell'analisi della distribuzione degli avvalimenti con riferimento alle gare distinte per fasce di importo (tabella 4), sono stati presi in considerazione solo 1.399 avvalimenti dei complessivi 1.695, in quanto nella documentazione relativa agli appalti relativi ai rimanenti 296 avvalimenti, pari al 17,46% del totale, inviata dalle stazioni appaltanti, non

è stato indicato il Codice Identificativo Gara (CIG) o l'importo posto base di gara.

Tabella 4 - Distribuzione degli avvalimenti per fasce di importo

Fascia	Numero Avvalimenti	Percentuale Avvalimenti
<=500.000	616	44,03%
>500.000 e <=1.000.000	412	29,45%
>1.000.000 e <=5.000.000	228	16,30%
>5.000.000 e <=25.000.000	115	8,22%
>25.000.000	28	2,00%
Totale	1399	100,00%

La maggior parte degli avvalimenti si colloca nelle prime due fasce d'importo, denotando così che l'utilizzo dell'avvalimento avviene principalmente negli appalti di importo inferiore ad un milione di euro.

Il numero di atti di avvalimento pervenuti nel 2010 risulta di circa il 30% superiore rispetto al dato riferito al 2009. Al riguardo va tuttavia osservato che la comparazione tra i due dati risulta non del tutto congruente in quanto le informazioni pervenute nel corso del 2009 e di metà del 2010 sono risultate caratterizzate dalle carenze sopra ricordate, mentre per i dati della seconda metà del 2010 vanno considerati i possibili effetti derivanti dalla novità della procedura introdotta alla fine del 2010 e dalla ivi prevista richiesta di regolarizzazione del pregresso a partire dal luglio 2010. D'altra parte, l'apprezzamento del grado effettivo di utilizzo dello strumento potrà crescere significativamente a partire dai dati relativi al 2011, proprio grazie al funzionamento a pieno regime della predetta nuova procedura informatica che consente di acquisire in maniera efficace e standardizzata il maggior numero di informazioni possibili. D'altra parte, ciò ha trovato immediato riscontro nella circostanza che dall'inizio dell'anno alla fine di marzo 2011 sono pervenuti circa 2.000 atti di avvalimento, ossia un numero già superiore a tutti gli atti relativi al 2010.

Anche considerando il *trend* via via crescente degli atti trasmessi, va tuttavia osservato che sulla base dei dati pervenuti nel 2010 il ricorso all'istituto dell'avvalimento risulta comunque assai limitato, pari ad

appena il 3,5% circa delle gare attivate nel periodo preso in analisi di importo superiore a € 150.000. Per le diverse tipologie contrattuali le percentuali sono differenti e assumono maggiore rilievo, come sopra ricordato, nei lavori pubblici per i quali la percentuale è del 6,2% circa, mentre per le gare di servizi la medesima percentuale è pari al 2,1% circa e per le forniture allo 0,9%.

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

L'Osservatorio dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, lett. b), del decreto legislativo 163/2006, deve determinare "annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale". In vista di questo importante adempimento previsto dal legislatore, gli Uffici dell'Osservatorio, nell'ambito del "solco" metodologico tracciato da precedenti studi teorici condotti in seno all'Autorità, hanno realizzato, nel corso del 2010, un progetto di lavoro finalizzato alla determinazione in via sperimentale dei costi standardizzati nel settore del rifacimento del manto delle strade statali e provinciali.

Quest'attività sperimentale è stata condotta, da una parte, con il fine di pervenire alla costruzione di un modello di calcolo basato su poche fondamentali variabili esplicative dell'andamento del costo, e dall'altra, con il fine di raccogliere elementi utili all'analisi dei costi e dei benefici del più generale progetto "costi standardizzati dei lavori". In altre parole, nel corso di tale sperimentazione gli Uffici dell'Osservatorio hanno operato con l'attesa di ricavare, tra le altre cose, elementi utili per individuare una configurazione/finalità di costo¹ ed un modello di raccolta dei dati e di

¹ I costi standardizzati possono essere strumentali, in teoria, a diverse finalità: valore di orientamento per la programmazione della spesa da parte delle amministrazioni pubbliche; valore di riferimento per la vigilanza dell'Autorità; valore di riferimento per valutare la congruità delle offerte in sede di gara da parte delle stazioni appaltanti.

calcolo a cui fossero associati benefici per il sistema nazionale degli appalti pubblici che superassero nettamente tutti i prevedibili costi².

Gli Uffici hanno così progettato ed implementato una procedura di rilevazione straordinaria di dati di progetto riguardanti 424 appalti aventi per oggetto esclusivo o prevalente interventi di rifacimento del manto stradale e la cui data di ultimazione è compresa nel triennio 2006-2008³. I dati in questione sono stati richiesti in parte alle Province, in virtù delle competenze di quest'ultime in materia di strade, e in parte all'ANAS.

L'esame delle informazioni così pervenute ha fatto emergere quanto in realtà sia complesso e variegato un intervento apparentemente uniforme e standardizzato come quello del rifacimento del manto stradale. La banca dati popolata nell'occasione mostra, infatti, che ogni intervento può essere composto da più lavorazioni che non necessariamente sono presenti contemporaneamente. Ogni lavorazione può poi realizzarsi secondo modalità tipologiche e qualitative diverse, per cui incrociando "n" lavorazioni con "m" tipologie/qualità si ottengono numerose composizioni con cui un intervento di rifacimento del manto stradale può di fatto realizzarsi.

Di fronte a tale complessità empirica lo sforzo è stato quello di realizzare una forte semplificazione che conciliasse l'esigenza di arrivare ad un valore di costo standard significativo per le finalità note e l'esigenza di predisporre un sistema di calcolo "leggero" che necessitasse di poche fondamentali informazioni in modo da rendere il meno gravoso possibile l'onere di referto informativo a carico delle stazioni appaltanti. Coerentemente con tale orientamento metodologico si è proceduto ad individuare tra le lavorazioni presenti quelle più importanti in termini di valore economico e di ricorrenza: fresatura, strato di usura, strato di binder (o di collegamento).

² Tra gli oneri identificabili, oltre ai costi per l'Autorità in termini di risorse impiegate per la implementazione e la gestione del sistema di determinazione, vi è quello rappresentato da un ulteriore onere di referto informativo a carico delle stazioni appaltanti.

³ I dati di progetto non sono attualmente raccolti in via ordinaria dall'Osservatorio. I flussi informativi ordinari sono costituiti, infatti, da dati di carattere amministrativo - procedurale riguardanti l'affidamento e l'esecuzione degli appalti pubblici.

**I costi
standardizzati
degli interventi
del rifacimento
del manto
stradale**

**Il modello
utilizzato**

L'idea sottesa a tale percorso metodologico è che sono proprio le quantità fisiche di queste tre macro-lavorazioni (tappeto d'usura, fresatura e binder) ad influenzare in modo predominante il costo complessivo di un appalto di rifacimento del manto stradale, determinandone la variabilità.

A seguito di un processo di analisi e verifica puntuale dei dati disponibili si è provveduto ad escludere parte delle osservazioni ritenute non coerenti, si è passati, quindi, da un *data set* iniziale di 389 osservazioni pervenute ad uno di 340 che ha rappresentato l'insieme di riferimento per le analisi successive. Nella tabella 1 sono riportati alcuni indici sintetici che caratterizzano la distribuzione di ciascuna delle variabili impiegate: costo finale dell'opera (Y), tappeto d'usura (U), fresatura (F) e binder (B).

Tabella 5 - Distribuzione variabili utilizzate nel modello

	Y (€)	U	F	B
Min.	10.128	0	0	0
1° quartile	171.773	35.514	0	0
Mediana	214.767	50.925	19.911	673,8
Media	317.315	71.149	69.118	11.181,7
2° quartile	327.267	73.195	79.601	17.944,3
Max.	1.819.260	400.465	1.039.682	198.555,4
n.	340	340	340	340

Tra i vari modelli applicabili esaminati, il modello di regressione lineare (vedi equazione 1) che mette in relazione il costo finale dell'opera con le tre dimensioni sopra descritte - tappeto d'usura, fresatura e binder - ha fornito un ottimo grado di adattamento.

$$(1) \quad Y = \alpha + \beta_1 U + \beta_2 F + \beta_3 B + \varepsilon$$

Nella tabella 2 sono riportati i valori delle stime dei parametri ottenute con il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS⁴) con rispettivi *standard error* e livello di significatività osservata. Sull'ultima riga infine è riportato il valore del coefficiente di determinazione che mostra, come accennato, l'elevata capacità delle variabili esplicative (U, F e B) nello spiegare la variabilità del costo finale dell'opera (Y).

⁴ Ordinary Least Squares.

Tabella 6 - Stime dei parametri, significatività osservata e coefficiente di determinazione

Parametro	Stima	Standard error	Significatività osservata
$\hat{\alpha}$	2,377	6,360	0,709
$\hat{\beta}_1$	3,558	0,06614	< 2e-16
$\hat{\beta}_2$	0,4231	0,03938	< 2e-16
$\hat{\beta}_3$	2,914	0,2208	< 2e-16
R^2 corretto	0,9301		

La tabella 3 riporta, a titolo meramente esemplificativo, alcuni valori del costo finale dell'opera Y calcolati attraverso l'equazione 1 sulla base dei valori dei parametri stimati riportati in tabella 3.

Tabella 7- Esempio di stima attraverso il modello stimato⁵

Misura dello strato di Usura da realizzare (V)	Misura della fresatura da realizzare (F)	Misura del binder da realizzare (B)	Importo di aggiudicazione al netto dei ribassi stimato dal modello (\hat{Y})
20.000	20.000	20.000	€ 140.279
80.000	20.000	20.000	€ 353.759

In conclusione, pur con la consapevolezza dei limiti propri di una prima sperimentazione in questo campo, l'attività così condotta, oltre che fornire la stima dei parametri che spiegano il legame esistente tra il costo finale dell'opera ed alcune (tre) variabili esplicative, ha fornito importanti indicazioni per individuare le poche informazioni necessarie qualora si intendesse procedere ad una determinazione sistematica dei costi standard per la categoria di lavori in questione.

⁵ Con riferimento alle unità di misura impiegate, la dimensione fisica dello strato di usura è espressa in mq riferiti ad uno spessore standard di 3 cm, quella del binder è espressa in mq riferiti ad uno spessore standard di 4 cm, quella della fresatura è sempre espressa in volume (mq*cm).

7.7 L'analisi del subappalto

Nel corso del 2010 l'Osservatorio ha compiuto una attenta ricognizione dei dati informativi raccolti al fine di approfondire la conoscenza del fenomeno del subappalto sia a fini di analisi statistica che per gli obiettivi di vigilanza e di regolamentazione del mercato.

Il subappalto rappresenta sicuramente uno degli aspetti di maggiore interesse nel *procurement* pubblico di lavori. Sebbene esso può rappresentare il canale privilegiato delle infiltrazioni criminali nel mondo degli appalti, allo stesso tempo può anche costituire un importante strumento per l'ingresso delle piccole e medie imprese (PMI) sane nel settore dei lavori pubblici.

Allo stato attuale, le fonti informative ufficiali di tipo quantitativo sul subappalto sono carenti anche a livello europeo. Non esistono, infatti, statistiche periodiche e sistematiche prodotte dagli istituti nazionali di statistica né da altre istituzioni o centri di ricerca pubblici o privati⁶.

Un contributo importante in termini di conoscenza, perlomeno in riferimento al contesto italiano, potrà provenire dall'Autorità che raccoglie le informazioni sul subappalto ormai sistematicamente dal 2000 attraverso le comunicazioni effettuate dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. 163/2006 s.m.i.

Scopo di questo paragrafo è quello di evidenziare la portata informativa dei dati ad oggi disponibili attraverso una descrizione dei principali risultati degli studi compiuti in materia di subappalto di lavori.

Il primo passo delle analisi effettuate è stato quello di quantificare l'utilizzo del subappalto nelle diverse regioni italiane e nelle diverse classi di importo del contratto utilizzando i dati raccolti nel periodo 2000-2007,

⁶ Molteplici sono, tra l'altro, gli spunti di riflessione offerti dalla letteratura economica che approfondiscono le relazioni tra il subappalto e l'efficienza produttiva, le problematiche principale-agente tra impresa subappaltante e subappaltatrice nonché le questioni più specifiche connesse al *procurement*. Al primo gruppo appartengono i lavori di Spiegel e quelli di Gale, Hausch e Stegeman, al secondo quelli di Melumad, Mookherjee e Reichelstein e di Laffont e Martimort, al terzo quelli di Kamien, Li e Samet, quelli di Wambach e quelli di Gonzalez, Arrunada e Fernandez ai quali si rimanda per gli opportuni approfondimenti che esulano dagli scopi di questo paragrafo.

ovvero precedentemente all'avvio del nuovo sistema di rilevazione delle informazioni.

Nella tabella 1 sono riportate le percentuali degli appalti conclusi di importo superiore a 500.000⁷ euro caratterizzati dalla presenza di subappalto, per regione di localizzazione del contratto.

**Il ricorso al
subappalto:
anni 2000 - 2007**

Tabella 1 - Percentuale di appalti conclusi (importo > 500.000 euro) con subappalto sul totale degli appalti conclusi - dati 2000-2007 per regione

Regione	Percentuale appalti conclusi con almeno un subappalto
Piemonte	65,0
Valle d'Aosta	68,1
Lombardia	76,3
Trentino Alto Adige - Provincia di Trento	67,6
Trentino Alto Adige - Provincia di Bolzano	49,6
Veneto	64,3
Friuli Venezia Giulia	76,8
Liguria	71,1
Emilia Romagna	68,6
Toscana	58,4
Umbria	61,5
Marche	63,2
Lazio	43,3
Abruzzo	48,6
Molise	38,8
Campania	11,5
Puglia	46,8
Basilicata	20,8
Calabria	25,8
Sicilia	14,5
Sardegna	27,7
Italia	56,7

Nel periodo considerato più della metà degli appalti di lavori aggiudicati è stata interessata da almeno un subappalto. Le regioni dell'Italia settentrionale e centrale evidenziano un maggior ricorso al subappalto rispetto a quelle meridionali.⁸

Per quel che riguarda l'incidenza del subappalto per classe d'importo del contratto, i dati mostrano una crescita del ricorso al subappalto al

⁷ Gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro non sono stati inclusi dall'analisi in quanto caratterizzati da una parziale e non quantificabile evasione nelle comunicazioni del subappalto dovuta alla non obbligatorietà dell'invio dei dati stabilita per legge.

⁸ Il fenomeno può essere spiegato dall'emanazione di protocolli regionali di legalità che hanno stabilito clausole stringenti come il divieto di concedere in subappalto a imprese che hanno partecipato alla gara e dalla definizione di misure più severe di verifica dei requisiti soggettivi per l'affidamento dei subappalti.

crescere della classe di importo (tabella 2). Si passa, infatti, dal 52,8% della classe “500.000 - 1.000.000” a circa il 70% delle due ultime classi di importo “5.000.000 - 15.000.000” e “oltre 15.000.000”.

Tabella 2 - Percentuale di appalti conclusi (importo > 500.000 euro) con subappalto sul totale degli appalti conclusi - dati 2000-2007 per classe di importo

<i>Classe importo</i>	<i>Percentuale appalti conclusi con almeno un subappalto</i>
500.000 - 1.000.000	52,8
1.000.000 - 5.000.000	61,3
5.000.000 - 15.000.000	70,3
oltre 15.000.000	68,0
<i>Tutte le classi</i>	<i>56,7</i>

Il subappalto: anni 2008 - 2010

Si è quindi proceduto ad analizzare i dati disponibili per il periodo 2008-2010 raccolti dall'Osservatorio attraverso il nuovo sistema di trasmissione delle informazioni.

In banca dati era presente, a fine 2010, un numero complessivo di 9.665 subappalti riconducibili a 4.271 contratti di importo compreso tra 150 mila e 20 milioni di euro. I soggetti operanti come subappaltatori nell'ambito di tali contratti risultavano in totale 6.217, con una media di 1,5 subappalti ad impresa. Purtroppo, tali dati sono risultati estremamente carenti e parziali a livello regionale facendo pensare ad un rilevante fenomeno di evasione che non ha consentito un confronto con i dati relativi al precedente periodo né un approfondimento del fenomeno⁹.

In ogni caso, le informazioni presenti in banca dati hanno consentito l'elaborazione del numero di subappalti a contratto in base alla classe di importo del contratto (tabella 3), pur essendo preclusa qualunque analisi di tipo territoriale.

⁹ La mancata comunicazione del subappalto sembra, infatti, rappresentare un problema piuttosto generalizzato ma con delle situazioni di pressoché completa evasione relativamente ad alcuni Osservatori regionali.

Tabella 3 – I dati sul subappalto per classe d'importo del contratto (base d'asta) – periodo 2008-2010

<i>Classe importo</i>	<i>N. contratti</i>	<i>N. subappalti</i>	<i>N. medio subappalti a contratto</i>
150.000-500.000	2.716	4.798	1,7
500.000-1.000.000	745	1.683	2,2
1.000.000-5.000.000	703	2.583	3,6
5.000.000-15.000.000	97	528	5,4
15.000.000-20.000.000	10	73	7,3
Tutte le classi	4.271	9.665	2,2

Attraverso gli stessi dati è stato possibile, inoltre, effettuare una quantificazione delle imprese subappaltatrici che risultavano qualificate per l'esecuzione dei lavori pubblici e approfondire così alcune loro caratteristiche.

Delle 6.217 imprese presenti in banca dati che hanno ottenuto almeno un subappalto solo 2.535 risultavano qualificate al 31 dicembre 2009. Tali imprese presentavano prevalentemente la forma giuridica di società a responsabilità limitata (tabella 4).

Tabella 4 – Dati sulle imprese subappaltatrici qualificate per forma giuridica

<i>Forma giuridica</i>	<i>N. imprese</i>	<i>N. imprese (%)</i>	<i>N. categorie di qualificazione</i>	<i>N. categorie di qualificazione (%)</i>	<i>N. medio categorie di qualificazione</i>
Società per azioni	171	6,7	990	11,6	5,8
Società a responsabilità limitata	1.682	66,4	5.522	64,6	3,3
Società in accomandita semplice	126	5,0	324	3,8	2,6
Società in nome collettivo	333	13,1	807	9,4	2,4
Società cooperative e consorzi	110	4,3	650	7,6	5,9
Imprese individuali	106	4,2	238	2,8	2,2
Altre forme giuridiche	7	0,3	15	0,2	2,1
Totale	2.535	100,0	8.546	100,0	3,4

Da una valutazione complessiva dei dati disponibili è emerso che le caratteristiche strutturali delle imprese subappaltatrici non sono sostanzialmente diverse da quelle delle imprese che risultano affidatarie di lavori in via diretta.

Sono stati quindi analizzati i casi di interazione tra imprese subappaltatrici e imprese affidatarie. Da questa analisi è risultato che il numero massimo di volte in cui una stessa impresa affidataria in via diretta ha interagito con la stessa impresa subappaltatrice è stato pari a cinque. Nella maggior parte dei casi c'è stata però una sola interazione tra aggiudicatarie e subappaltatrici.

Infine, sono stati presi in esame alcuni indicatori di bilancio per 3.023 delle 6.217 imprese subappaltatrici che, a prescindere dalla qualificazione, sono tenute al deposito del bilancio presso le Camere di Commercio in quanto società di capitali o società cooperative. Da questa analisi è stato calcolato un *debt/equity ratio* medio pari al 4,7% ed un indebitamento medio verso banche in percentuale del fatturato del 27,6%.

**Il subappalto: i
dati dei CEL
2004 - 2007**

Un'ulteriore banca dati dell'AVCP nella quale sono registrati i subappalti relativi ai contratti pubblici di lavori è rappresentata dall'archivio dei Certificati di Esecuzione dei Lavori (CEL) che le stazioni appaltanti rilasciano su richiesta delle imprese esecutrici ai fini della qualificazione, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 7 del DPR 34/2000¹⁰. Tale banca dati ha consentito l'effettuazione di analisi che rimanevano precluse utilizzando le altre banche dati dell'Autorità¹¹. Dopo attente verifiche sono stati inclusi nell'analisi i CEL del periodo 2004 - 2007 relativi ad un campione di 2.616 contratti conclusi aventi un importo compreso tra 150.000 e 20 milioni di euro, caratterizzati dalla presenza di subappalto e per i quali le informazioni comunicate sono state ritenute corrette a seguito di controlli di coerenza interna tra i dati del CEL e quelli contenuti negli altri archivi dell'Autorità. Corrispondentemente a tali contratti sono stati individuati 6.035 subappalti e 4.346 imprese

¹⁰ I CEL, inizialmente trasmessi all'Autorità esclusivamente in versione cartacea, sono ora compilati direttamente on-line da parte delle stazioni appaltanti attraverso l'applicativo messo a disposizione da parte dell'AVCP a partire da luglio 2006.

¹¹ L'archivio completo dei CEL su cui si è lavorato era aggiornato al mese di gennaio 2010 e conteneva 109.121 record. L'individuazione dei CEL da utilizzare per l'analisi ha richiesto un attento processo di trattamento dei dati che ha dovuto tenere conto delle notevoli criticità connesse alle modalità e alle regole di raccolta e registrazione dei dati. Per tali motivi, si suggerisce di interpretare i risultati delle analisi svolte con qualche cautela visto il carattere parziale di alcuni dati utilizzati.

subappaltatrici (mediamente 1,5 subappalti ad impresa). I contratti oggetto di analisi, per la quasi totalità, risultano di importo inferiore o uguale a 5 milioni di euro, quindi al di sotto della soglia comunitaria del periodo analizzato. L'importo medio per contratto si attesta su un valore di 996.520. I principali risultati delle analisi condotte sono riportate nel seguito.

Il fenomeno è stato analizzato elaborando il numero medio di subappalti per contratto, l'importo complessivamente subappaltato per contratto e l'importo medio a subappalto. Tutti gli indicatori sono stati calcolati sia a livello aggregato che disaggregato al fine di poter fare dei confronti tra i diversi gruppi di contratti di volta in volta individuati.

A livello aggregato si osservano mediamente 2,3 subappalti per ogni contratto di lavoro aggiudicato. Le risorse economiche coinvolte sono mediamente pari a 78.069 euro per il singolo subappalto e 172.951 euro se si considera l'importo complessivamente subappaltato per ogni contratto.

Nel Grafico 1 è rappresentata la relazione tra l'importo posto a base d'asta e il numero delle lavorazioni date in subappalto. Come emerge dal grafico il numero medio di subappalti per contratto tende ad aumentare con il crescere della classe di importo del contratto.

La relazione positiva risulta verificata anche in termini di valore: contratti di importo via via più elevato presentano un importo medio subappaltato a contratto e un importo medio a subappalto più grandi (Grafico 2).

Grafico 1 - Numero medio di subappalti a contratto per classe di importo dell'appalto - anni 2004-2007

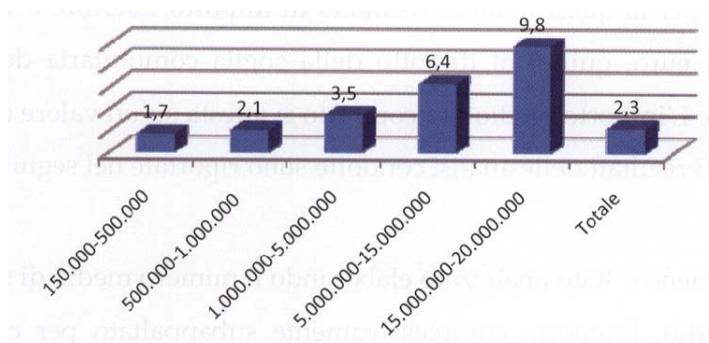
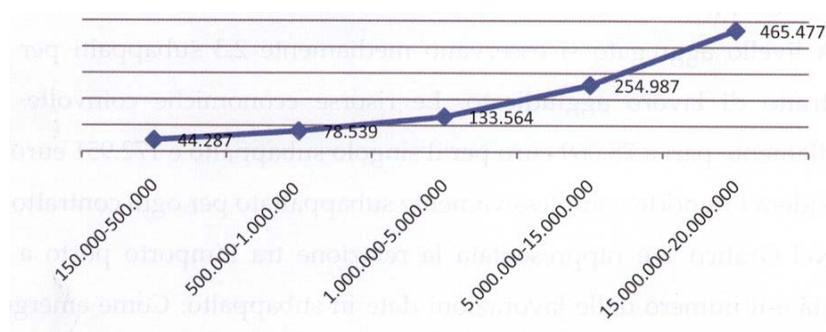


Grafico 2 - Importo medio a subappalto per classe di importo dell'appalto - anni 2004-2007



L'analisi del subappalto

Da un riscontro sui dati disponibili, le relazioni individuate risultano verificate per tutte le disaggregazioni di dati considerate.¹² Per tale motivo, i confronti tra i diversi gruppi di contratti (tipologia di soggetto aggiudicatario, categorie di stazione appaltante, ecc.) sono stati effettuati anche all'interno di classi di importo omogenee al fine di neutralizzare il ruolo giocato dalla variabile 'importo' e indagare meglio l'influenza di altri possibili fattori sul fenomeno studiato.

Dall'analisi dei dati aggregati le associazioni temporanee di imprese (ATI) e i consorzi sembrerebbero subappaltare mediamente di più rispetto all'impresa singola, sia in termini di numero di subappalti a contratto che in termini di risorse economiche impiegate. All'interno di ciascuna classe di

¹² Le disaggregazioni hanno riguardato la tipologia di soggetto aggiudicatario, il tipo di opera, ecc. Ulteriori conferme della sistematicità di tale relazione potranno derivare da un aumento della disponibilità di informazioni presenti in banca dati.

importo omogenea, invece, il numero medio di subappalti affidati dalle ATI è lievemente superiore a quello delle imprese singole, ma l'importo medio a subappalto, così come l'importo medio complessivo subappaltato, è superiore per le imprese singole piuttosto che per le ATI.

Dall'analisi territoriale emerge che il ricorso al subappalto è più rilevante per gli appalti che vengono eseguiti nelle regioni del Centro - Nord (2,7 subappalti a contratto nel Nord Ovest, 2,0 nel Nord Est, 2,0 nel Centro) piuttosto che in quelle del Sud e Isole (1,6 subappalti a contratto). L'importo medio a subappalto è però decisamente più elevato nel Sud e nelle Isole rispetto alle altre regioni. Questo significa che le imprese che operano attraverso il subappalto nelle regioni meridionali ottengono sub-affidamenti più consistenti per le lavorazioni svolte rispetto alle imprese che operano in altri territori. Anche in questo caso, l'analisi condotta in riferimento a sottoinsiemi di contratti di importo omogeneo può essere utile a qualificare meglio le osservazioni effettuate.

L'analisi della variabilità del ricorso al subappalto in base alla localizzazione dell'impresa aggiudicataria del contratto evidenzia propensioni medie a subappaltare più deboli da parte delle imprese del Sud e Isole rispetto a quelle del Nord, se si considerano gli indicatori rappresentati dal numero medio di subappalti a contratto e dall'importo complessivo medio subappaltato a contratto. D'altro canto per le imprese del Sud l'importo del singolo subappalto affidato è mediamente superiore rispetto ai valori delle imprese appartenenti alle altre aree territoriali. Tale analisi risulta confermata anche in riferimento a classi omogenee di importo del contratto.

Gli appalti affidati mediante procedura negoziata presentano, in media, un valore inferiore del numero di subappalti per contratto (1,9) rispetto a quanto si riscontra nel caso delle procedure aperte (in linea con la media generale pari a 2,3) e ristrette (superiore alla media generale). Disaggregando i dati anche sulla base dell'importo del contratto, oltre che

in base alla procedura di scelta del contraente, tale risultato risulta verificato in riferimento a tutte le classi di importo¹³.

Dalle analisi per categoria d'opera e per stazione appaltante emerge che gli appalti per i quali si tende mediamente a subappaltare di più sono quelli che riguardano la realizzazione di opere di edilizia abitativa (3,5 subappalti a contratto), sport, spettacolo e turismo (3,0), edilizia sociale e scolastica (2,7); a livello di stazione appaltante, le opere realizzate su iniziativa degli enti per l'edilizia residenziale pubblica, degli altri soggetti aggiudicatori e delle aziende del servizio sanitario nazionale, sono quelle per le quali si registra il numero medio di subappalti per contratto mediamente più elevato (rispettivamente pari a 3,6, 2,8 e 2,7)¹⁴. L'analisi del subappalto per categoria d'opera conferma la specificità di alcune infrastrutture per la cui realizzazione è necessaria una molteplicità di competenze ricercate anche attraverso il ricorso ai subcontratti.

**Le performance
dei contratti con
subappalto**

Un ulteriore sviluppo dell'analisi ha riguardato lo studio delle *performance* dei contratti con subappalto in termini di efficienza nei costi e nei tempi.¹⁵

Allo stato attuale l'analisi risulta purtroppo inficiata dalla carenza di dati a disposizione. Infatti, per l'analisi dell'efficienza si sono potuti considerare solo 947 contratti¹⁶ per i quali è stato calcolato uno scostamento medio percentuale dei costi pari a 9,3 e uno scostamento medio dei tempi pari a 65,9, valori sostanzialmente in linea con le medie generali osservate nei precedenti studi effettuati.

L'analisi è stata approfondita su particolari sottogruppi di contratti (specifiche aree geografiche, procedure di scelta del contraente, tipologia di impresa aggiudicataria, ecc.) e anche in questo caso non si sono evidenziate

¹³ Per le classi superiori a 500.000 euro i dati disponibili sono di entità troppo modesta per dare un valore definitivo all'analisi svolta.

¹⁴ I dati non sono sufficienti per poter effettuare valutazioni neutralizzando l'effetto della variabile importo sul fenomeno studiato.

¹⁵ La metodologia di analisi è stata quella sviluppata nell'ambito dell'Osservatorio e più volte riportata nelle Relazioni Annuali al Parlamento.

¹⁶ Solo per tali contratti, presenti sia nella banca dati dei CEL che in quella delle aggiudicazioni è stato possibile ricostruire tutto il processo di esecuzione fino al collaudo dei lavori e poter quindi elaborare gli indicatori di efficienza.

differenze di carattere sistematico tra le *performance* del sottoinsieme analizzato e quelle generali del settore. Non ci sono dunque elementi per sostenere, sulla base dei dati disponibili, ipotesi circa l'influenza del subappalto sull'efficienza in fase di esecuzione¹⁷. E' comunque opportuno che i risultati ottenuti siano nuovamente sottoposti a verifica una volta che ulteriori dati saranno disponibili.

Come noto, la localizzazione dell'appalto influenza in modo rilevante la partecipazione agli appalti pubblici da parte delle imprese, sia al momento della gara, sia successivamente per le lavorazioni da eseguire in subappalto. Molto frequentemente le imprese hanno la propria sede nello stesso luogo dei lavori, ma approfondendo l'analisi dei dati emerge senza dubbio l'esistenza di un fenomeno di mobilità sul territorio che si traduce nella tendenza di alcune imprese a spostarsi dal luogo di residenza, sia in qualità di aggiudicatarie, sia per eseguire alcune lavorazioni in subappalto¹⁸.

Tra le imprese subappaltatrici con elevata mobilità sul territorio¹⁹ si segnalano i casi delle imprese della Campania, dell'Emilia Romagna e del Veneto²⁰. In particolare, mentre la mobilità delle imprese subappaltatrici venete interessa aree limitrofe alla regione di appartenenza come la Lombardia e l'Emilia Romagna, per quelle della regione Campania il fenomeno assume connotati abbastanza particolari. Quote elevate dei subappalti delle imprese campane riguardano, infatti, zone piuttosto distanti dal luogo di origine (il 34,5% del totale in Toscana, il 18% in Lombardia, il 6,8% in Piemonte, ecc.) e solo in misura ridotta le aree limitrofe (3,4% del totale nel Lazio). Anche le imprese subappaltatrici della

**Le
caratteristiche
territoriali dei
subappalti**

¹⁷ L'analisi di correlazione tra gli scostamenti medi dei tempi e dei costi e gli indicatori quantitativi del subappalto confermerebbe tali conclusioni.

¹⁸ Le motivazioni possono essere molteplici: la carenza di domanda in alcune aree geografiche (o il disallineamento della stessa) rispetto alle specializzazioni delle imprese, l'opportunità economica di lavorare a determinate commesse pubbliche, ecc.

¹⁹ Come indicatore di mobilità è stato elaborato, per ogni regione di appartenenza dell'impresa subappaltatrice, il rapporto tra il numero di subappalti eseguiti in ciascuna regione e il numero complessivo di lavori ottenuti in subappalto.

²⁰ La mobilità è elevata anche per le imprese della Basilicata, Calabria, Trentino Alto Adige e Friuli ma il numero di casi di subappalto compresi nell'insieme selezionato è ancora troppo esiguo per fornire delle valutazioni definitive sul fenomeno studiato.

Calabria e della Sicilia presentano una forte mobilità in termini di distanza geografica, operando in molti casi in regioni del Nord.

A spiegare tale fenomeno può essere decisivo il ruolo svolto dalle reti di 'conoscenza' tra le imprese e, in particolare, tra i soggetti che si aggiudicano l'appalto e l'insieme delle imprese che invece operano sul mercato prevalentemente come subappaltatrici. Ulteriori elaborazioni mostrano come il ruolo del fattore territoriale nello spiegare le relazioni di subappalto tra l'aggiudicataria e le imprese subappaltatrici sia decisivo non solo nel caso campano, ma sembra anzi essere piuttosto generalizzato. Il numero dei subappalti per i quali l'impresa subappaltatrice ha la medesima provenienza geografica dell'impresa aggiudicataria - o ha sede in aree territoriali comunque molto vicine - è, infatti, sempre molto elevato rispetto al totale.

Le lavorazioni subappaltate

Quasi la metà dei subappalti comunicati è concentrato nelle categorie generali OG1 e OG3 mentre il resto dei subappalti risulta piuttosto disperso nelle restanti categorie d'opera.

Le lavorazioni svolte in subappalto riguardano prevalentemente la categoria prevalente (subappalto orizzontale). Nei lavori pubblici il subappalto orizzontale attraverso il quale l'impresa aggiudicataria attua, come ha sottolineato molta letteratura economica, una delega contrattuale nell'ottica di contenere i propri costi marginali sarebbe, dunque, un fenomeno molto più rilevante del subappalto verticale che prevede, invece, un'integrazione di competenze con altri soggetti.

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

Nel corso dell'anno 2010 l'Autorità ha proseguito l'attività di indagine, già avviata nel 2009, sugli interventi emergenziali realizzati a partire dall'anno 2000, prestando particolare attenzione a quelli conseguenti ad ordinanze di protezione civile.

Le ragioni di quest'attenzione devono rinvenirsi nella particolare rilevanza e, al tempo stesso, nei profili di criticità che si collegano agli appalti caratterizzati da 'emergenza'.

Si tratta, infatti, di affidamenti che, sotto il profilo economico, costituiscono una parte consistente del mercato e, sotto il profilo della disciplina applicabile, presentano in diversi casi un sistema molto ampio di deroghe al Codice dei contratti per effetto del disposto di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge n. 225/92 che consente la deroga 'ad ogni disposizione vigente nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico'. Le deroghe sono talvolta estese al superamento delle forme di pubblicità delle gare ed alle comunicazioni, nonostante il contrario avviso dell'Autorità e della giurisprudenza in merito.

Oggetto dell'indagine dell'Autorità sono state, in particolare, sia le ordinanze di protezione civile emesse ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/92 (legge istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile) previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, sia le ordinanze emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 convertito in legge n. 401/2001, che ha esteso la disciplina su stato di emergenza e potere di ordinanza alla dichiarazione dei 'grandi eventi' rientranti nella competenza del dipartimento della Protezione Civile.

Dall'analisi di tutte le ordinanze di protezione civile emanate dal gennaio 2000 al dicembre 2010 si evince uno stanziamento complessivo di risorse pubbliche per la realizzazione degli interventi previsti pari ad euro 17.667.250.556,89. Il numero complessivo delle ordinanze emanate nel periodo di riferimento è 375 ripartite, per anno e relativi importi, secondo quanto riportato nella seguente tabella.

**Gli
affidamenti in
regime di
emergenza**

**Ordinanze e
stanziamenti
anni 2000-2010**

Tabella 11 - Ordinanze di protezione civile distinte per anno e importi.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2000	€ 143.683.473,90	22
2001	€ 1.956.118.571,91	28
2002	€ 1.109.004.356,10	33
2003	€ 283.763.347,26	24
2004	€ 730.730.577,28	30
2005	€ 253.074.138,76	24
2006	€ 2.788.111.622,26	34
2007	€ 1.057.819.764,68	39
2008	€ 2.730.451.115,39	41
2009	€ 3.939.859.534,08	49
2010	€ 2.674.634.055,27	51
TOTALE	€ 17.667.250.556,89	375

Oltre ai dati sopra indicati, si riportano di seguito quelli relativi ai mesi di gennaio e febbraio dell'anno 2011.

Tabella 12 - Ordinanze di protezione civile anno 2011- gennaio-febbraio.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2011	€ 171.157.057,14	5

Le tabelle di cui sopra confermano, anche per il 2010, il tendenziale incremento del numero delle ordinanze contingibili e urgenti. Ciò a fronte, tuttavia, di un'evidente riduzione della spesa direttamente stanziata nelle ordinanze per interventi di natura emergenziale o legati a 'grandi eventi' nell'anno appena trascorso, rispetto al precedente. L'importo della spesa globale nel 2010 ammonta ad euro 2.674.634.055,27 a fronte dei 3.939.859.534,08 euro nel 2009.

Nel corso dell'anno 2010, oltre alle ordinanze emergenziali, sono state emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 alcune ordinanze specificamente relative a 'grandi eventi', come la Louis

Vuitton World Series , che era già stata oggetto di apposite ordinanze nel corso del 2009, e la EXPO Milano 2015.

Dall'esame delle ordinanze nell'anno 2010 è emerso che un numero rilevante continua a riportare la deroga espressa a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 163/2006). Una simile deroga si è rilevata, in particolare, nelle ordinanze emergenziali conseguenti ad eventi meteorologici. In queste ipotesi il riferimento al d.lgs. n. 163/2006 ha comportato, di fatto, anche la deroga alle disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e trasmissione di dati all'Osservatorio preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità) stabiliti dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006. Ciò è parso in contrasto con quanto da tempo puntualizzato da questa Autorità, sulla scorta delle chiare indicazioni provenienti dalla Commissione Europea, in merito al potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza. Come già rilevato in occasione della Relazione Annuale al Parlamento del 2007, nella Segnalazione al Governo ed al Parlamento dell'aprile 2008 e, in ultimo, nella Relazione al Parlamento del 2009, il potere di deroga ha natura eccezionale ed è strumentale al superamento della emergenza, pertanto non può espletarsi nei confronti di disposizioni di diretta attuazione di principi comunitari, né nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza sui contratti pubblici, mancando in tal caso il nesso di strumentalità tra esigenza di tempestivo intervento e deroga al procedimento di controllo. Ciò nonostante, diverse ordinanze hanno riportato un espresso e specifico riferimento, tra le disposizioni derogate, proprio all'art. 7 d.lgs. n. 163/2006, relativo alle competenze dell'Osservatorio dei contratti pubblici e funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'Autorità. Tale espresso richiamo in deroga ha determinato, da un lato, l'impossibilità di applicare le disposizioni relative alla trasmissione di dati all'Osservatorio e, dall'altro, il venir meno di qualsiasi strumento di controllo su affidamenti

**Le deroghe al
Codice dei
Contratti**

spesso di rilevante importo. Il fenomeno merita particolare menzione perché la spesa complessiva stanziata per affidamenti in deroga al Codice dei contratti pubblici, quindi sottratti di fatto alla vigilanza dell'Autorità, nell'anno 2010, è stata pari ad euro 2.674.634.055,27 e, dunque, assai consistente.

Pertanto, appare importante ribadire che il regime derogatorio dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo sul rispetto di elementi fondamentali, quali il possesso delle certificazioni, l'assolvimento degli obblighi contributivi, il rispetto della normativa sull'impiego della manodopera e della sicurezza. Ciò anche in considerazione del fatto che l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, lungi dall'essere un aggravio della procedura di scelta del contraente e, più in generale, del procedimento per addivenire alla stipula del contratto ed alla realizzazione dell'opera, risulterebbe quanto mai opportuna in funzione della verifica, tra l'altro, dell'importo degli appalti, della durata degli stessi in vigenza dello stato di emergenza o nel limite stabilito dal concretizzarsi dell'evento, del dovuto possesso delle prescritte qualificazioni e/o requisiti e delle varianti intervenute.

Altro elemento di rilievo che emerge dall'esame delle ordinanze emergenziali emanate nell'anno 2010 attiene al loro oggetto. In molti casi si è trattato di ordinanze riferite ad eventi privi del carattere della 'eccezionalità' ed 'imprevedibilità', come ad esempio gli interventi connessi al dissesto idrogeologico del Paese, allo smaltimento di rifiuti ed alla bonifica di siti per discariche. Si segnala, altresì, che diverse ordinanze emergenziali nel corso hanno riguardato interventi legati al sisma in Abruzzo. In tutti questi casi il protrarsi del ricorso ad interventi di natura emergenziale, a fronte di situazioni di dissesto endemiche o conseguenti a calamità verificatesi un anno prima (è il caso del terremoto in Abruzzo), rivela l'assenza delle adeguate strategie di intervento di natura strutturale

che simili criticità richiederebbero. L’Autorità ritiene, pertanto, di segnalare questo aspetto meritevole di particolare attenzione da parte del Legislatore.

Con riferimento alle ordinanze riferibili a ‘grandi eventi’, nell’anno 2010 si segnalano quelle riferite allo svolgimento della Louis Vuitton World Series (OPCM n. 3846 del 5.2.2010, OPCM n. 3855 del 5.3.2010 e OPCM n. 3876 del 11.5.2010 recante uno stanziamento di euro 4.600.000,00), al 150° Anniversario dell’Unità d’Italia (OPCM n. 3854 del 3.3.2010) e alla EXPO Milano 2015 (OPCM n. 3840 del 19.1.2010, n. 3900 del 5 ottobre 2010 e n. 3901 del 11.10.2010,). Si è trattato, anche nell’anno appena trascorso, come nel 2009, di ordinanze contenenti deroghe, spesso molto estese, alle disposizioni del Codice dei Contratti pubblici. La circostanza assume particolare rilievo in considerazione del fatto che si tratta di ordinanze relative ad eventi a medio termine (si pensi, ad esempio, alla EXPO Milano 2015) per i quali le deroghe al codice dei Contratti Pubblici non appaiono pienamente giustificabili, e, peraltro, del tutto in contrasto con quanto autorevolmente puntualizzato dalla Corte dei Conti nella Determinazione n. 5/2010, nella quale è stato precisato che rientra nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile non qualsiasi grande evento, ma soltanto quegli eventi che, pur diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dai pericoli di danno, affermazione dalla quale discende che anche i grandi eventi, per rientrare nella competenza della protezione civile, devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave o pericolo.

I grandi eventi

Rispetto a queste precisazioni della Magistratura contabile, appare del tutto in controtendenza non solo la deroga a numerosi articoli del Codice dei contratti pubblici, contenuta nell’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3840/2010, pubblicata sulla G.U. del 27 gennaio 2010, n. 21, relativa alla realizzazione degli interventi connessi alla EXPO Milano 2015 (opere pubbliche; piano urbano dei parcheggi), ma anche l’ulteriore ampliamento della deroga, operato a mezzo della più recente

ordinanza 3900 del 5 ottobre 2010. In particolare, si segnala che la prima ordinanza contiene una deroga, già ampia, riferita a procedure di scelta degli offerenti, termini di presentazione delle offerte e garanzie a corredo dell'offerta, al procedimento di approvazione dei progetti e conseguenti effetti a fini urbanistici ed espropriativi, a garanzie e verifiche della progettazione, a diversi principi relativi all'esecuzione del contratto (cauzione definitiva, varianti, subappalto, collaudo da parte delle stazioni appaltanti, direzione lavori, termini di adempimento, tutte le disposizioni relative alle concessioni, pubblicità e termini nell'ambito dei settori speciali), mentre la più recente ordinanza 3900 del 5 ottobre 2010 estende ulteriormente la deroga agli artt. 11, 12 e 79 del D.lgs. n. 163/2006 recanti, rispettivamente, la disciplina delle fasi delle procedure di affidamento, dei controlli sugli atti e le procedure da parte della stazione appaltante e di alcuni fondamentali criteri di trasparenza, quali le informazioni circa i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni (art. 79). Questo ultimo profilo, in particolare, preoccupa l'Autorità in quanto incide direttamente sul rispetto del principio di trasparenza. La circostanza, peraltro, è critica se si considera che è prevedibile che nell'ambito delle opere relative alla EXPO Milano 2015 ci siano diversi affidamenti di importo superiore alla soglia comunitaria.

Dal combinato disposto delle ordinanze relative alla EXPO Milano 2015 sopra richiamate si ricava, pertanto, che una fetta rilevante del mercato delle opere pubbliche, sia in termini di quantità degli affidamenti che in termini di importi stanziati, sarà sottratta al rispetto delle disposizioni del Codice. Si rileva tuttavia, come elemento positivo, che la deroga non comprende le disposizioni dell'art. 7 d.lgs. n. 163/2010 né, più in generale, le disposizioni della parte I del Codice, e ciò consentirà all'Autorità di esercitare la propria attività di vigilanza sulla realizzazione delle opere affidate.

Al riguardo, ed anche in via generale, si rappresenta che nelle situazioni di emergenza o di eccezionalità legate a 'grandi eventi' le

esigenze di tempestività nella realizzazione degli interventi possono essere coniugate con il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, giungendo all'affidamento dei contratti pubblici attraverso l'esperimento di una gara informale a cui siano invitati, dove possibile, almeno cinque operatori economici, secondo le indicazioni fornite dall'Autorità nella recente Segnalazione al governo ed al Parlamento sulla predisposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, recante proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei contratti pubblici.

Un altro ambito sottratto all'applicazione del Codice e ad ogni forma di vigilanza e monitoraggio da parte dell'Autorità è quello dei contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza. Si tratta di un settore che ha un valore medio annuo di circa 200-250 milioni di euro.

**I contratti
segreti**

L'art. 17 del d.lgs. n. 163/2006 include questi contratti tra quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice e per i quali, peraltro, non è neanche richiesta la comunicazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, dei dati essenziali relativi ai contratti affidati negli anni precedenti, da trasmettere all'Autorità ai sensi della rt. 7 comma 8 d.lgs. n. 163/2006. La disposizione, in parte recepisce regole fissate a livello comunitario (artt. 14 e 57 direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE), in parte riprende preesistenti norme di diritto nazionale (art. 33 legge n. 109/1994 e 82 d.p.r. 554/99), estendendo il proprio ambito di applicazione anche a servizi e forniture.

Rispetto alle previgenti disposizioni di legge, l'attuale art. 17 del Codice dei Contratti Pubblici ha ampliato l'ambito dei beneficiari della deroga (con l'inclusione della Banca d'Italia), ha ridotto il numero massimo di operatori economici da invitare alla gara informale (cinque e non più quindici), ha eliminato ogni riferimento ai requisiti dell'indefettibilità ed urgenza, originariamente previsti dall'art. 33 legge n. 109/1994.

Il Codice ha confermato che la segretazione deve essere dichiarata con provvedimento motivato dell'amministrazione usuaria del bene e che i presupposti vanno rinvenuti nel r.d. 1161 del 11 luglio 1941 e legge n. 801 del 24 ottobre 1977, testi normativi attualmente abrogati e sostituiti dalla legge n. 124/2007 recante la nuova disciplina del segreto di Stato e dal relativo D.P.C.M. 8 aprile 2008 di attuazione; ha specificato, inoltre, che gli esecutori dei contratti segreti (c.d. classificati) devono essere in possesso, oltre che dei requisiti ordinari di qualificazione, anche della abilitazione di sicurezza, requisito che si estende agli incaricati della progettazione della direzione dell'esecuzione e del collaudo, ove si tratti di soggetti esterni all'amministrazione.

La procedura di affidamento secondo l'art. 17 del Codice

La deroga prevista dall'art. 17 D.Lgs. n. 163/2006 è specificamente limitata alle norme del codice riguardanti la pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture destinati alle attività dei soggetti individuati, e solo ai casi in cui esista la necessità di adottare speciali misure di segretezza, in conformità a disposizioni di legge (comma 1 della disposizione in esame). Il comma 4 dell'art. 17 D.Lgs. n. 163/2006 dispone, inoltre, con riferimento alle procedure di affidamento utilizzabili, che per i contratti dichiarati segreti o eseguibili con speciali misure di sicurezza l'affidamento avvenga previo esperimento di gara informale a cui sono invitati almeno cinque operatori economici se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e se la negoziazione con più di un operatore economico è compatibile con le esigenze di sicurezza. Speciali disposizioni sono poi dettate, sempre con riferimento alle procedure di affidamento utilizzabili, dal D.P.C.M. del 12 giugno 2009 per la stipula di contratti segreti ex art. 17 d.lgs. n. 163/2006 di appalti di lavori e forniture di beni e servizi del DIS (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), del dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) e dell'ASI (Agenzia informazioni e sicurezza interna).

La disciplina dei contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, sopra indicata, pertanto, ha un ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo ben definito sulla base di indefettibili presupposti legati alla dichiarazione di segretezza del contratto e non ammette una applicazione generalizzata o discrezionale da parte delle stazioni appaltanti.

Ciò nonostante, della richiamata disposizione è stato fatto in passato un uso distorto, come di recente denunciato dalla Corte dei Conti nel Referto sulla gestione delle opere segretate ai sensi dell'art.33, comma 3, della legge n.109/1994 e successive modificazioni, presentato nel 2010. Nel menzionato documento, che ha analizzato la documentazione di tutti gli appalti segreti trasmessa alla Corte tra il 2005 ed il 2007, è stato rilevato l'utilizzo di dichiarazioni di segretezza eccessivamente generiche e spesso prive di ogni riferimento ai requisiti di indefettibilità ed urgenza, richiesti dalla normativa vigente al tempo dei contratti oggetto d'indagine. La Corte ha constatato, inoltre, che opere indicate come urgenti e indifferibili sono state in concreto affidate con notevole ritardo, ed anormalmente lunga è stata anche la loro realizzazione.

Alla luce dei dati rilevati la Corte ha sollecitato le amministrazioni a rispettare il principio di trasparenza in primo luogo avendo cura che i provvedimenti di segretezza siano adeguatamente motivati, nel rispetto della legge.

Ed ancora, sempre nel rispetto del principio di trasparenza, la Corte ha ribadito che in fase di programmazione devono essere dettagliatamente indicate e descritte le opere da eseguire, mentre per le varianti in corso d'opera ha specificato la necessità di adottare un nuovo provvedimento di segretezza quando queste non rientrino nelle ipotesi previste dalla legge.

Il recente intervento della Corte dei Conti si inserisce nel quadro di una giurisprudenza che già in passato è intervenuta in materia, in qualche occasione, delineando l'ambito della deroga relativa alla segretezza delle opere, precisando che i principi generali in materia di appalti di

opere pubbliche e l'esigenza di mera razionalità ammettono, nei casi di opere segretate, deroghe alle regole della pubblicità della scelta del contraente e la previsione di particolari requisiti di "eligibilità" delle imprese affidatarie (requisiti tra i quali si inserisce come determinante il possesso del nulla osta di segretezza c. d. "n.o.s."), *ma non l'esonero da qualsiasi forma di concorrenza* (Corte dei Conti Sez. contr., 19 marzo 1997, n. 46).

L'Autorità, inoltre, già nel 2008 (Parere sulla normativa del 3/4/2008, AGO2/2008), sulla scorta di giurisprudenza costante, aveva avuto modo di affermare che l'ammissibilità della procedura derogatoria per l'affidamento di contratti segretati è condizionata all'effettiva idoneità della stessa a realizzare in concreto le misure di sicurezza, mentre la giustificazione della deroga viene meno quando la procedura non è idonea a realizzarle. Sempre nel Parere del 2008, sopra richiamato, è stato rilevato, altresì, che il provvedimento di segretazione deve essere emesso prima dell'avvio del procedimento di aggiudicazione, specificamente in sede di programmazione e non in una qualsiasi delle fasi del procedimento (conformemente a quanto precisato dal Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2004 n. 6491 e dalla Corte dei Conti, sez. contr. Stato, 22 giugno 1993 n. 101 e 23 gennaio 1986 n. 1625), e che la dichiarazione di segretezza non implica automaticamente il ricorso alla speciale procedura derogatoria prevista, essendo invece necessario che l'amministrazione procedente affermi di volersi avvalere della stessa, poiché in caso contrario devono necessariamente trovare applicazione le ordinarie procedure previste dal Codice dei contratti per la scelta dell'affidatario che dovrà comunque essere in possesso della abilitazione di sicurezza (N.O.S., Nulla Osta Sicurezza) per l'esecuzione del contratto.

Il provvedimento di segretazione

Quest'ultima posizione, in particolare, supportata dal consolidato orientamento della Corte dei Conti, da ultimo è stata autorevolmente ribadita nel Referto del 2010 sulla gestione delle opere segretate nel quale viene chiarito il carattere facoltativo della deroga che esclude l'automatico

ricorso alla trattativa privata in caso di opere dichiarate segrete, rimettendo al prudente apprezzamento dell'amministrazione la scelta delle procedure da adottare nel caso concreto e delle conseguenti cautele da seguire nelle forme di pubblicità.

Sulla competenza ad emettere la dichiarazione di segretezza è bene ribadire che la Corte, confermando l'indirizzo ormai consolidato e estendendolo espressamente all'ambito applicativo dell'art. 17 d.lgs. n. 163/2006, ha precisato che la competenza ad emettere la 'dichiarazione di segretezza' spetta, di regola, all'Organo di vertice dell'Amministrazione (Ministro), salva diversa determinazione normativa in casi specifici, non potendo ritenersi sussistenti due livelli di segretezza, uno che coinvolga la sfera politica e l'altro quella amministrativa.

Nell'ambito di un quadro normativo così delineato va da ultimo considerato l'impatto delle nuove disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari introdotte con legge n. 136/2010.

Al riguardo è importante sottolineare che la Determinazione dell'Autorità n. 10/2010 che ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi sulle nuove disposizioni di legge che prevedono l'obbligatorietà dell'acquisizione del CIG quale strumento di tracciabilità per tutti i contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge, ha espressamente incluso i contratti segreti tra quelli sottoposti agli obblighi della nuova disciplina. È dunque divenuto obbligatorio, anche per questi contratti, acquisire il CIG mediante la compilazione delle apposite schede telematiche predisposte dall'Autorità. La circostanza, se da un lato non interferisce in alcun modo con la speciale segretezza che caratterizza questi contratti, in quanto i dati acquisiti dall'Autorità sono e restano riservati, dall'altro lato presenta l'indubbio vantaggio di consentire all'Autorità di esercitare una forma - pur attenuata - di monitoraggio su questo tipo di affidamenti, e ciò appare coerente con il rispetto del principio di trasparenza più volte invocato dalla Corte dei Conti nel Referto del 2010

oltre che utile al fine di prevenire l'uso distorto delle disposizioni derogatorie che si è fatto in passato.

Anche per i contratti segreti stipulati successivamente al 7 settembre 2010, pertanto, il CIG deve essere richiesto dal responsabile unico del procedimento e deve essere inserito nella richiesta di offerta comunque denominata e, in ogni caso, al più tardi nell'ordinativo di pagamento.

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

Una delle indagini di settore effettuate dall'Autorità nel corso del 2010 ha riguardato la verifica dell'applicazione dell'art. 234 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 il quale prevede l'adozione di criteri specifici per la selezione delle offerte contenenti prodotti originari da Paesi terzi, presentate per l'aggiudicazione di appalti di forniture nei settori speciali.

**I criteri
specifici per la
selezione delle
offerte
contenenti
prodotti
originari da
Paesi terzi**

L'art. 234 infatti, al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di parità di trattamento e di libera concorrenza nelle gare di forniture attivate nei settori speciali, attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di respingere le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con cui la Comunità non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese della Comunità agli appalti di tali Paesi terzi. In particolare, la stazione appaltante può respingere un'offerta qualora la parte dei prodotti originari di Paesi terzi superi il 50% del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta (comma 2, art. 234).

Inoltre, salvo situazioni antieconomiche - illustrate al comma 4 -, se due o più offerte si equivalgono in base ai criteri di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene preferita l'offerta che non può essere respinta a norma del comma 2; il

valore delle offerte é considerato equivalente se la differenza di prezzo non supera il 3% (comma 3, art. 234).

Ne discende che le stazioni appaltanti, per rispettare il vincolo posto dal comma 3, sono tenute a richiedere nel bando che venga prodotta la documentazione comprovante la provenienza dei prodotti offerti onde poter effettuare le opportune verifiche nei casi in cui i valori delle offerte si discostino tra loro per una percentuale non superiore al 3%, casi risultati peraltro piuttosto frequenti dai dati in possesso dell'Osservatorio.

Al fine di valutare la corretta applicazione dei dettami della norma in questione da parte delle stazioni appaltanti, l'Autorità ha richiesto a 21 delle principali stazioni appaltanti operanti nei settori speciali la documentazione comprovante le verifiche effettuate in tal senso per taluni contratti, preventivamente estrapolati dalla banca dati dell'Osservatorio, aventi ad oggetto la fornitura di "vestiario" (divise per il personale), di materiale informatico (hardware e software) e di beni di consumo (materiale di cancelleria) di importo rilevante.

Dall'esame dei documenti pervenuti agli Uffici dell'Autorità sembra che la disposizione contenuta nell'art. 234, volta a tutelare la produzione di beni all'interno dei paesi dell'Unione Europea nell'espletamento delle gare di forniture effettuate nei settori speciali, sia sostanzialmente disattesa. Infatti, nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti non hanno richiesto nei bandi di gara alcuna dichiarazione/documentazione inerente la provenienza dei prodotti offerti dai partecipanti e pertanto non hanno alcun elemento utile in relazione alle verifiche prescritte dalla normativa in questione.

Sono evidenti le ripercussioni che la quasi totale disapplicazione della disposizione possono comportare sul mercato europeo e sulle imprese che non hanno delocalizzato la produzione, visto anche che il valore complessivo dei contratti aventi ad oggetto forniture di beni nei settori speciali è di circa 8 miliardi di euro annui.

Anche su segnalazione di questa Autorità, la Commissione europea ha attivato la procedura di verifica dell'applicazione in ambito comunitario della disposizione in questione da cui potrebbe scaturire una rivisitazione

anche per i settori ordinari in relazione agli squilibri registrati in merito all'accesso al mercato.

CAPITOLO VIII

L'ATTIVITÀ COMUNITARIA

8.1 Attività comunitaria e internazionale

Il settore dei contratti pubblici, analogamente ad altri settori, è strettamente vincolato alle disposizioni normative comunitarie e, per tale ragione, com'è noto, in relazione alle proprie competenze, l'Autorità svolge l'attività in coordinamento con la Commissione Europea e in cooperazione con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Europee.

È evidente come, in tale più ampio contesto, le criticità sin qui rilevate, assumano una dimensione di maggior respiro, incidendo direttamente sul Mercato Unico nell'ambito del quale, l'Unione europea attribuisce agli appalti pubblici, una rilevanza strategica anche per il sostegno ad altre politiche.

In particolare, l'Autorità ha partecipato e partecipa, alle attività poste in essere dalla Commissione europea dal 2010 conseguenti all'*Atto per il Mercato Unico (Single Market Act)* e che si concluderanno nel 2012 con importanti novità per il settore.

Per quanto riguarda l'attività sulle Concessioni, l'Autorità ha partecipato alla consultazione della Commissione europea e, successivamente, promosso sul proprio portale le consultazioni dedicate alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici.

In tema di cooperazione Pubblico-Pubblico, l'Autorità ha partecipato alla relativa consultazione fornendo, peraltro, indicazioni con la determinazione n. 7 del 20 ottobre 2010; sulla base della giurisprudenza comunitaria e delle risultanze della relativa consultazione, la Commissione adotterà una comunicazione interpretativa, con particolare riferimento alla cooperazione orizzontale, sulla quale, ancora non è individuabile una pacifica giurisprudenza interna.

Inoltre, si è da poco conclusa la consultazione sul Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti. Per la posizione italiana ha partecipato anche l'Autorità, organizzando, altresì, un seminario *ad hoc* presso la storica sede del Centro Alti Studi per la Difesa, alla presenza di una qualificata rappresentanza del mondo politico, istituzionale ed imprenditoriale. All'esito di tale consultazione la Commissione proporrà (entro il 2012) modifiche normative con l'obiettivo della semplificazione delle procedure, del miglioramento dell'accesso delle PMI al mercato, della lotta alla corruzione, dell'apertura del mercato transfrontaliero, dell'utilizzo degli appalti pubblici per il conseguimento di altre politiche quali la sostenibilità ambientale, le considerazioni sociali e innovazione.

In ordine, poi, all'applicazione del Regolamento 1302¹ del 2008 della Commissione Europea, ai sensi dell'art. 7, l'Autorità è stata individuata quale "Punto di collegamento" nazionale, responsabile delle relazioni con la Commissione europea per tutte le questioni attinenti alla base di dati sull'esclusione.

Facendo seguito alle disposizioni nazionali e comunitarie in tema di appalti verdi, in coordinamento con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, presso l'Autorità è stato istituito il sistema di monitoraggio per il rilevamento dei relativi dati.

Lo scorso ottobre, su iniziativa della Commissione europea è divenuto operativo il sistema e-Certis, contenente informazioni relative ai documenti comprovanti i requisiti di ordine generale, in ogni Paese membro, ai sensi dell'art. 45 della direttiva 2004/18/CE. L'Autorità, insieme con il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, per l'Italia, è responsabile per la validazione delle informazioni di tale sistema.

¹ Regolamento (CE, EURATOM) N. 1302/2008 della Commissione del 17 dicembre 2008 riguardante la base centrale di dati sull'esclusione.

Partecipando alla fase discendente della normativa comunitaria, inoltre, l'Autorità, nel contesto del tavolo di recepimento nazionale, ha espresso le proprie osservazioni sulla trasposizione della Direttiva 2009/81/CE nel settore della difesa e sicurezza che, data la specificità, sino ad ora è stato escluso dall'applicazione delle norme sul mercato unico.

Per la prima volta, dall'ottobre dello scorso anno, l'Autorità partecipa, altresì, presso l'OCSE, ai lavori del Gruppo di esperti per la lotta alla corruzione nel settore pubblico, con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici. In tal contesto ed in relazione alle competenze dell'Autorità, per l'Italia l'Autorità ha fornito il contributo per la realizzazione dell'ultima pubblicazione dell'OCSE in materia di *Governance*².

Infine ma non meno importante, anche per il 2010 l'Autorità, con il supporto del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, ha positivamente realizzato il programma di Presidenza del PPN, il Network europeo sugli appalti pubblici. Sono stati conclusi gli studi comparati in materia di accesso al mercato da parte delle PMI, di requisiti di ordine generale, nonché lo studio sui sistemi normativi e strutture di riferimento 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 il Centro Alti Studi per la Difesa.

8.2 I prospetti statistici

Come ogni anno l'Osservatorio dei contratti pubblici è stato impegnato nell'attività di predisposizione dei prospetti statistici così come previsto dagli artt. 249, 250 e 251 del D.lgs. 163/06.

² *Government at a Glance 2011*

I dati contenuti nei prospetti statistici 2010 si riferiscono ad appalti aggiudicati nel 2009 e sono stati elaborati utilizzando appositi formati suggeriti dalla Commissione Europea.

Numerose sono le informazioni contenute nei prospetti tra cui è possibile citare la nazionalità dell'operatore economico che è risultato aggiudicatario dell'appalto o la procedura di aggiudicazione utilizzata.

La conoscenza della nazionalità è particolarmente importante per la Commissione per meglio comprendere le connotazioni transfrontaliere del settore degli appalti.

I dati inviati da ciascun Paese Membro sono poi utilizzati dalla stessa Commissione per effettuare tutta una serie di analisi e di riscontri con i dati pubblicati sul TED (Tenders Electronic Daily).

Nel confronto tra il 2008 e il 2009 la Commissione ha evidenziato un notevole miglioramento del contenuto informativo dei prospetti statistici tanto che detti prospetti, insieme alle informazioni estrapolate dal TED, sono diventati la fonte statistica più importante per il settore degli appalti pubblici. Questi dati sono, peraltro, fondamentali nel contesto di aggiornamento della legislazione del *public procurement* in quanto rappresentano la fonte di dati su cui basare tutte le possibili analisi di tipo quantitativo tra cui, ad esempio, quelle di impatto della regolazione.

La Commissione ha pure evidenziato come, oltre al miglioramento del contenuto dei prospetti in relazione ai bandi pubblicati sul TED, è anche migliorata la possibilità di fare confronti tra i diversi Paesi Membri.

Per il 2009, il valore degli appalti sopra soglia comunitaria, risultante attraverso i prospetti statistici a livello di tutti i Paesi Membri, è stato di 324,5 mld di euro. L'Italia ha comunicato appalti sopra soglia per un valore complessivo di circa 22 mld di euro. A livello di tutti i Paesi UE, dall'analisi dei prospetti statistici emerge che i settori speciali rappresentano il 21% del valore dei contratti aggiudicati mentre i settori ordinari il 79%.

Sempre a livello aggregato UE, le informazioni dei prospetti disaggregate per procedura di scelta del contraente evidenziano che il maggior valore dei contratti aggiudicati è concentrato nelle procedure aperte (38%). Sempre in termini di valore le procedure ristrette assorbono il

30% dell'ammontare complessivo, le procedure negoziate il 20% e il dialogo competitivo il 12%. Di particolare interesse è quest'ultimo dato in quanto potrebbe costituire un parametro di riferimento una volta che, anche nell'ordinamento italiano, verrà attivata questa procedura di selezione.

PAGINA BIANCA

APPENDICE A

ELABORAZIONI DELL'OSSERVATORIO

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

Analisi della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture: si basa sui dati dei contratti di importo superiore a 150.000 euro per i quali le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui agli articoli 32 e 207 del D.lgs. 163/2006 s.m.i. sono tenuti, in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, commi 65 e 67 della Legge 266/2005, a versare un contributo a favore dell'Autorità secondo quanto dalla stessa stabilito.¹

Analisi dell'offerta potenziale di lavori: si basa sui dati delle attestazioni trasmessi dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) all'Autorità ai sensi dell'art. 12, comma 5 del D.P.R. 34/2000. In particolare, si analizzano le caratteristiche strutturali e le informazioni inerenti alla qualificazione con riguardo all'insieme delle imprese qualificate ad una certa data, il 31/12/2010 nella presente Relazione, così come risulta dal Casellario informatico delle imprese qualificate istituito presso l'Osservatorio ai sensi dell'art. 27, del D.P.R. 34/2000.

Analisi delle aggiudicazioni: si basa sull'analisi dei dati dei contratti di importo a base d'asta superiore a 150.000 euro inviati dalle stazioni appaltanti e dagli enti aggiudicatori all'Osservatorio ai sensi dell'art. 7, comma 8 del d.lgs. 163/2006, s.m.i.² Tali analisi assumono particolare rilievo tenendo conto che l'aggiudicazione rappresenta il momento di incontro tra la domanda e l'offerta. Le informazioni analizzate riguardano, oltre alle caratteristiche del contratto affidato, alcuni aspetti più specifici come i ribassi effettuati in fase di gara.

Analisi delle aggiudicazioni di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro: nella presente Relazione si analizzano i dati dei contratti di lavori aggiudicati nel biennio 2009-2010 le cui informazioni sono trasmesse all'Osservatorio, tramite elenchi trimestrali, in base a quanto stabilito nel Comunicato del Presidente dell'Autorità dell'11 gennaio 2001. A decorrere dal 1° gennaio 2011 la rilevazione di tali dati avviene secondo le modalità di trasmissione dei dati dei contratti di importo superiore a 150.000 euro e riguarda, oltre ai lavori, anche i contratti di servizi e forniture secondo le modalità stabilite nel Comunicato dell'Autorità del 14 dicembre 2010³.

¹ Si veda a tal proposito la Deliberazione del 3 novembre 2010 riguardante gli obblighi di richiesta del CIG - Codice Identificativo e di pagamento del contributo all'Autorità che stabilisce l'obbligatorietà del pagamento del contributo per tutti gli affidamenti di importo uguale o superiore a 40.000 euro. Per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro c'è comunque l'obbligo da settembre 2011, ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari concernenti gli appalti pubblici, di richiedere il CIG, così come previsto dall'art. 7, comma 4 del d.l. n. 187/2010 che ha reso obbligatoria tale richiesta a prescindere dall'importo del contratto da affidare. A regime si potrà, quindi, disporre di informazioni sulla domanda di contratti pubblici di importo inferiore o uguale a 150.000 euro.

² Con il Comunicato dell'Autorità del 14 dicembre 2010 la rilevazione è stata estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e secondo le modalità dallo stesso Comunicato stabilite, ai contratti di lavori di importo compreso tra i 40.000 e i 150.000 euro, ai contratti di servizi e forniture di importo compreso tra i 20.000 e i 150.000 euro, ai contratti di importo superiore a 150.000 euro di cui agli artt. 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 26 del d. lgs. 163/2006 s.m.i., agli accordi quadro, ai contratti attivati dalle Centrali di committenza, alle convenzioni e alle fattispecie consimili nonché ai contratti da essi discendenti.

³ Cfr. Nota 3.

Analisi del mercato delle SOA: si basa sui dati concernenti le SOA che sono riportati sulle attestazioni trasmesse dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) all'Autorità ai sensi dell'art. 12, comma 5 del D.P.R. 34/2000 e registrate nel Casellario informatico delle imprese qualificate.

Analisi delle Società di Ingegneria: l'analisi si basa sui dati trasmessi dalle Società di ingegneria all'Autorità ai sensi dell'art. 53 comma 3 del D.P.R. 554/1999 ed è volta ad approfondire le caratteristiche giuridiche, territoriali, dimensionali di tali soggetti.

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

Tipo di contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	20.812	43,7	22.989.549.376	35,7	1.104.630
Servizi	12.205	25,6	23.864.295.476	37,0	1.955.288
Forniture	14.586	30,6	17.563.034.629	27,3	1.204.102
Totale	47.603	100,0	64.416.879.481	100,0	1.353.211

Tipo di contratto	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Lavori	3.786	36,4	7.700.668.400	33,9	2.033.985
Servizi	3.788	36,5	8.797.598.754	38,8	2.322.492
Forniture	2.817	27,1	6.196.806.169	27,3	2.199.789
Totale	10.391	100,0	22.695.073.323	100,0	2.184.109

A1.1 La domanda di contratti pubblici di lavori

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	15.298	73,5	4.288.728.104	18,7	280.346
>500.000 <=1.000.000	2.651	12,7	1.961.433.603	8,5	739.884
>=1.000.000 <=5.000.000	2.426	11,7	5.215.005.494	22,7	2.149.631
>=5.000.000 <=15.000.000	316	1,5	2.560.678.942	11,1	8.103.414
>15.000.000	121	0,6	8.963.703.233	39,0	74.080.192
Totale	20.812	100,0	22.989.549.376	100,0	1.104.630

Tabella 4 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per classe di importo - anno 2010

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	2.053	54,2	611.659.397	7,9	297.934
>500.000 <=1.000.000	674	17,8	500.383.328	6,5	742.408
>=1.000.000 <=5.000.000	835	22,1	1.905.519.717	24,7	2.282.060
>=5.000.000 <=15.000.000	158	4,2	1.217.147.297	15,8	7.703.464
>15.000.000	66	1,7	3.465.958.660	45,0	52.514.525
Totale	3.786	100,0	7.700.668.400	100,0	2.033.985

Tabella 5 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2010

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	8.525	41,0	13.745.075.012	59,8	1.612.326
Procedura ristretta	1.266	6,1	5.266.394.144	22,9	4.159.869
Procedura negoziata	1.604	7,7	423.157.952	1,8	263.814
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	8.767	42,1	3.237.502.996	14,1	369.283
Altre procedure	88	0,4	109.403.220	0,5	1.243.218
n.c.	562	2,7	208.016.053	0,9	370.135
Totale lavori	20.812	100,0	22.989.549.376	100,0	1.104.630

Tabella 6 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2010

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	654	17,3	1.716.132.163	22,3	2.624.055
Procedura ristretta	343	9,1	1.280.157.347	16,6	3.732.237
Procedura negoziata	514	13,6	2.156.661.261	28,0	4.195.839
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	962	25,4	1.524.156.993	19,8	1.584.363
Altre procedure	1.282	33,9	996.506.788	12,9	777.306
n.c.	31	0,8	27.053.848	0,4	872.705
Totale lavori	3.786	100,0	7.700.668.400	100,0	2.033.985

Tabella 7 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per categoria prevalente del bando - Anno 2010					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1	6.197	29,8	6.152.486.460	26,8	992.817
OG2	1.304	6,3	1.051.935.357	4,6	806.699
OG3	5.965	28,7	8.002.247.108	34,8	1.341.533
OG4	38	0,2	404.433.619	1,8	10.642.990
OG5	2	0,0	7.041.628	0,0	3.520.814
OG6	934	4,5	794.641.962	3,5	850.794
OG7	170	0,8	518.680.905	2,3	3.051.064
OG8	943	4,5	462.829.228	2,0	490.805
OG9	673	3,2	1.146.796.877	5,0	1.704.007
OG10	320	1,5	271.310.762	1,2	847.846
OG11	717	3,4	559.085.365	2,4	779.756
OG12	137	0,7	118.789.803	0,5	867.079
OG13	159	0,8	75.917.604	0,3	477.469
OS1	33	0,2	13.392.833	0,1	405.843
OS2	63	0,3	32.361.176	0,1	513.669
OS3	50	0,2	17.882.855	0,1	357.657
OS4	65	0,3	25.997.401	0,1	399.960
OS5	7	0,0	33.238.879	0,1	4.748.411
OS6	294	1,4	131.135.256	0,6	446.038
OS7	53	0,3	27.118.871	0,1	511.677
OS8	39	0,2	20.307.020	0,1	520.693
OS9	32	0,2	509.917.113	2,2	15.934.910
OS10	139	0,7	78.551.713	0,3	565.120
OS11	34	0,2	12.471.147	0,1	366.798
OS12	202	1,0	248.503.280	1,1	1.230.214
OS13	24	0,1	8.547.182	0,0	356.133
OS14	18	0,1	276.424.496	1,2	15.356.916
OS16	1	0,0	7.858.960	0,0	7.858.960
OS17	2	0,0	1.213.489	0,0	606.745
OS18	94	0,5	158.683.820	0,7	1.688.126
OS19	69	0,3	151.826.043	0,7	2.200.377
OS21	446	2,1	300.743.553	1,3	674.313
OS22	65	0,3	143.429.696	0,6	2.206.611
OS23	31	0,1	14.794.716	0,1	477.249
OS24	293	1,4	179.039.722	0,8	611.057
OS25	22	0,1	11.956.148	0,1	543.461
OS26	23	0,1	53.351.796	0,2	2.319.643
OS27	2	0,0	1.267.185	0,0	633.593
OS28	211	1,0	143.565.858	0,6	680.407
OS29	13	0,1	9.961.746	0,0	766.288
OS30	301	1,4	218.813.209	1,0	726.954
OS31	10	0,0	10.954.968	0,0	1.095.497
OS32	66	0,3	41.970.533	0,2	635.917
OS33	32	0,2	27.056.377	0,1	845.512
OS34	21	0,1	37.346.132	0,2	1.778.387
n.c.	498	2,4	473.669.525	2,1	951.144
Totale	20.812	100,0	22.989.549.376	100,0	1.104.630

Tabella 8 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	314	1,5	157.110.913	0,7	500.353
Basilicata	247	1,2	249.375.959	1,1	1.009.619
Bolzano	467	2,2	360.425.934	1,6	771.790
Calabria	653	3,1	379.603.695	1,7	581.323
Campania	1.737	8,3	1.816.861.397	7,9	1.045.977
Emilia Romagna	1.070	5,1	1.342.891.774	5,8	1.255.039
Friuli Venezia Giulia	823	4,0	1.418.407.073	6,2	1.723.459
Lazio	1.805	8,7	1.219.441.102	5,3	675.591
Liguria	471	2,3	319.299.537	1,4	677.918
Lombardia	2.714	13,0	2.645.877.122	11,5	974.899
Marche	423	2,0	275.760.903	1,2	651.917
Molise	98	0,5	64.177.374	0,3	654.871
Piemonte	1.151	5,5	947.510.489	4,1	823.206
Puglia	927	4,5	1.125.536.787	4,9	1.214.171
Sardegna	726	3,5	383.474.246	1,7	528.201
Sicilia	700	3,4	716.538.728	3,1	1.023.627
Toscana	1.287	6,2	858.022.169	3,7	666.684
Trento	534	2,6	472.979.423	2,1	885.729
Umbria	271	1,3	238.067.753	1,0	878.479
Valle d'Aosta	230	1,1	165.556.044	0,7	719.809
Veneto	1.710	8,2	1.446.041.492	6,3	845.638
Ambito nazionale	2.454	11,8	6.386.589.461	27,8	2.602.522
Totale	20.812	100,0	22.989.549.376	100,0	1.104.630

Tabella 9 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	57	1,5	68.122.186	0,9	1.195.126
Basilicata	21	0,6	18.445.374	0,2	878.351
Bolzano	32	0,8	22.490.561	0,3	702.830
Calabria	68	1,8	62.434.178	0,8	918.150
Campania	97	2,6	104.690.324	1,4	1.079.282
Emilia Romagna	176	4,6	283.446.001	3,7	1.610.489
Friuli Venezia Giulia	83	2,2	71.064.802	0,9	856.202
Lazio	67	1,8	107.216.931	1,4	1.600.253
Liguria	38	1,0	20.955.368	0,3	551.457
Lombardia	272	7,2	260.678.966	3,4	958.379
Marche	98	2,6	74.990.293	1,0	765.207
Molise	4	0,1	5.243.150	0,1	1.310.788
Piemonte	176	4,6	168.066.730	2,2	954.925
Puglia	91	2,4	80.259.956	1,0	881.978
Sardegna	151	4,0	215.389.817	2,8	1.426.423
Sicilia	61	1,6	36.421.001	0,5	597.066
Toscana	208	5,5	164.263.444	2,1	789.728
Trento	36	1,0	85.068.257	1,1	2.363.007
Umbria	20	0,5	30.765.976	0,4	1.538.299
Valle d'Aosta	16	0,4	130.635.761	1,7	8.164.735
Veneto	230	6,1	111.025.707	1,4	482.720
Ambito nazionale	1.784	47,1	5.578.993.617	72,4	3.127.239
Totale	3.786	100,0	7.700.668.400	100,0	2.033.985

Tabella 10 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - anno 2010						
Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		1.017	4,1	810.116.040	2,6	796.574
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		22	0,1	53.849.057	0,2	2.447.684
Agenzie fiscali		11	0,0	3.821.921	0,0	347.447
Enti di previdenza ed Ordini professionali		87	0,4	60.366.200	0,2	693.864
Enti di ricerca		32	0,1	32.492.926	0,1	1.015.404
Università		186	0,8	235.551.994	0,8	1.266.409
Centrali committenza		26	0,1	28.913.680	0,1	1.112.065
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	399	1,6	432.958.733	1,4	1.085.110
	servizi economici e di regolazione	703	2,9	1.452.811.870	4,7	2.066.589
Camere di commercio		21	0,1	32.765.274	0,1	1.560.251
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	1.047	4,3	3.921.486.641	12,8	3.745.450
	Multiservizi	534	2,2	526.927.664	1,7	986.756
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	900	3,7	1.945.609.572	6,3	2.161.788
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	329	1,3	2.295.347.277	7,5	6.976.739
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	977	4,0	1.075.247.177	3,5	1.100.560
	Ambiente	222	0,9	190.264.708	0,6	857.048
	Aeroportuali	123	0,5	365.260.435	1,2	2.969.597
	Ferrovie	399	1,6	1.824.276.683	5,9	4.572.122
	Informatica e telecomunicazioni	37	0,2	27.190.122	0,1	734.868
	Porti ed Interporti	156	0,6	524.910.287	1,7	3.364.810
	Servizi postali	330	1,3	152.541.427	0,5	462.247
Trasporto pubblico locale	152	0,6	607.299.918	2,0	3.995.394	
Regioni		666	2,7	1.624.380.163	5,3	2.439.009
Province		2.060	8,4	1.956.252.777	6,4	949.637
Comuni		11.615	47,2	7.581.103.210	24,7	652.699
Aziende del servizio sanitario nazionale		931	3,8	1.616.596.499	5,3	1.736.409
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		809	3,3	653.135.894	2,1	807.337
Comunità montane		194	0,8	89.122.224	0,3	459.393
Non classificato		613	2,5	569.617.403	1,9	929.229
Totale		24.598	100,0	30.690.217.775	100,0	1.247.671

A1.2 La domanda di contratti pubblici di forniture e servizi

Tabella 11 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2010					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	9.020	61,8	2.361.903.157	13,4	261.852
>500.000 <=1.000.000	2.442	16,7	1.721.666.553	9,8	705.023
>=1.000.000 <=5.000.000	2.545	17,4	5.542.308.445	31,6	2.177.724
>=5.000.000 <=15.000.000	459	3,1	3.705.541.109	21,1	8.073.074
>15.000.000	120	0,8	4.231.615.365	24,1	35.263.461
Totale	14.586	100,0	17.563.034.629	100,0	1.204.102

Tabella 12 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di fornitura nei settori speciali per classe d'importo - anno 2010					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	1.767	62,7	488.572.873	7,9	276.499
>500.000 <=1.000.000	393	14,0	290.491.901	4,7	739.165
>=1.000.000 <=5.000.000	480	17,0	1.089.476.813	17,6	2.269.743
>=5.000.000 <=15.000.000	118	4,2	968.210.543	15,6	8.205.174
>15.000.000	59	2,1	3.360.054.039	54,2	56.950.068
Totale	2.817	100,0	6.196.806.169	100,0	2.199.789

Tabella 13 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2010					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	7.220	59,2	1.805.725.401	7,6	250.100
>500.000 <=1.000.000	1.974	16,2	1.414.966.968	5,9	716.802
>=1.000.000 <=5.000.000	2.274	18,6	4.917.237.912	20,6	2.162.374
>=5.000.000 <=15.000.000	507	4,2	4.180.010.357	17,5	8.244.596
>15.000.000	230	1,9	11.546.354.837	48,4	50.201.543
Totale	12.205	100,0	23.864.295.476	100,0	1.955.288

Tabella 14 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per classe d'importo - anno 2010					
Classe d'importo (euro)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>150.000 <=500.000	2.317	61,2	655.807.040	7,5	283.041
>500.000 <=1.000.000	557	14,7	404.826.450	4,6	726.798
>=1.000.000 <=5.000.000	685	18,1	1.613.447.336	18,3	2.355.398
>=5.000.000 <=15.000.000	163	4,3	1.369.774.471	15,6	8.403.524
>15.000.000	66	1,7	4.753.743.457	54,0	72.026.416
Totale	3.788	100,0	8.797.598.754	100,0	2.322.492

Tabella 15 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2010					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	8.800	60,3	11.985.266.980	68,2	1.361.962
Procedura ristretta	1.035	7,1	1.363.261.327	7,8	1.317.161
Procedura negoziata	1.049	7,2	333.257.759	1,9	317.691
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	3.391	23,2	3.712.206.460	21,1	1.094.723
Altre procedure	36	0,2	21.694.376	0,1	602.622
n.c.	275	1,9	147.347.728	0,8	535.810
Totale forniture	14.586	100,0	17.563.034.629	100,0	1.204.102

Tabella 16 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per procedura di scelta del contraente - anno 2010					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	297	10,5	893.958.602	14,4	3.009.962
Procedura ristretta	157	5,6	288.511.099	4,7	1.837.650
Procedura negoziata	602	21,4	3.057.563.621	49,3	5.079.009
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.053	37,4	1.678.461.288	27,1	1.593.980
Altre procedure	637	22,6	250.549.232	4,0	393.327
n.c.	71	2,5	27.762.327	0,4	391.019
Totale forniture	2.817	100,0	6.196.806.169	100,0	2.199.789

Tabella 17 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per procedura di scelta del contraente - anno 2010					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	6.145	50,3	15.250.139.661	63,9	2.481.715
Procedura ristretta	979	8,0	3.450.027.265	14,5	3.524.032
Procedura negoziata	1.315	10,8	1.336.282.686	5,6	1.016.185
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	2.822	23,1	3.218.289.257	13,5	1.140.429
Altre procedure	266	2,2	91.405.108	0,4	343.628
n.c.	678	5,6	518.151.499	2,2	764.235
Totale forniture	12.205	100,0	23.864.295.476	100,0	1.955.288

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	520	13,7	1.526.660.395	17,4	2.935.885
Procedura ristretta	318	8,4	2.690.973.891	30,6	8.462.182
Procedura negoziata	518	13,7	1.646.439.912	18,7	3.178.455
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.524	40,2	2.520.218.541	28,6	1.653.687
Altre procedure	823	21,7	348.037.768	4,0	422.889
n.c.	85	2,2	65.268.248	0,7	767.862
Totale forniture	3.788	100,0	8.797.598.754	100,0	2.322.492

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	30	0,2	16.181.494	0,1	539.383
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	236	1,6	436.204.804	2,5	1.848.325
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	40	0,3	18.122.489	0,1	453.062
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	196	1,3	333.804.877	1,9	1.703.086
Macchinari agricoli	7	0	1.391.131	0	198.733
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	180	1,2	188.650.083	1,1	1.048.056
Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	46	0,3	21.525.919	0,1	467.955
Stampati e prodotti affini	110	0,8	143.361.484	0,8	1.303.286
Sostanze chimiche	120	0,8	175.811.437	1	1.465.095
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	392	2,7	440.896.611	2,5	1.124.736
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	117	0,8	93.798.209	0,5	801.694
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	247	1,7	291.791.951	1,7	1.181.344
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	10.200	69,9	11.414.157.611	65	1.119.035
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	478	3,3	696.362.331	4	1.456.825
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	190	1,3	836.759.895	4,8	4.403.999
Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	25	0,2	6.949.962	0	277.998
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	277	1,9	148.916.627	0,8	537.605
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	388	2,7	177.788.218	1	458.217
Acqua captata e depurata	4	0	3.738.103	0	934.526
Macchinari industriali	135	0,9	61.717.787	0,4	457.169
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	30	0,2	10.804.213	0,1	360.140
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	152	1	120.445.515	0,7	792.405
n.c.	986	6,8	1.923.853.878	11	1.951.170
Totale	14.586	100	17.563.034.629	100	1.204.102

Tabella 20 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per CPV - anno 2010					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	1	0,0	385.500	0,0	385.500
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	197	7,0	739.537.805	11,9	3.753.999
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	53	1,9	54.410.671	0,9	1.026.616
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	3	0,1	927.000	0,0	309.000
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	30	1,1	29.906.558	0,5	996.885
Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	20	0,7	20.688.276	0,3	1.034.414
Stampati e prodotti affini	15	0,5	18.469.059	0,3	1.231.271
Sostanze chimiche	159	5,6	189.952.403	3,1	1.194.669
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	96	3,4	194.576.792	3,1	2.026.842
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	411	14,6	650.152.602	10,5	1.581.880
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	68	2,4	142.586.398	2,3	2.096.859
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	7	0,2	2.910.724	0,0	415.818
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	661	23,5	1.348.183.937	21,8	2.039.613
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	20	0,7	24.835.923	0,4	1.241.796
Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	2	0,1	572.000	0,0	286.000
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	115	4,1	202.049.704	3,3	1.756.954
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	47	1,7	19.534.232	0,3	415.622
Acqua captata e depurata	6	0,2	23.813.000	0,4	3.968.833
Macchinari industriali	295	10,5	723.310.248	11,7	2.451.899
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	24	0,9	175.975.832	2,8	7.332.326
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	253	9,0	974.618.257	15,7	3.852.246
n. c.	334	11,9	659.409.247	10,6	1.974.279
Totale	2.817	100,0	6.196.806.169	100,0	2.199.789

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Pacchetti software e sistemi di informazione	103	0,8	132.503.833	0,6	1.286.445
Servizi di riparazione e manutenzione	1.028	8,4	2.390.878.078	10,0	2.325.757
Servizi di installazione (escluso software)	29	0,2	21.007.697	0,1	724.403
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	1.077	8,8	1.949.774.467	8,2	1.810.376
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	517	4,2	1.914.346.941	8,0	3.702.799
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	147	1,2	278.750.470	1,2	1.896.262
Servizi di poste e telecomunicazioni	106	0,9	767.432.109	3,2	7.239.926
Servizi pubblici	88	0,7	469.387.813	2,0	5.333.952
Servizi immobiliari	34	0,3	61.841.782	0,3	1.818.876
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	494	4,0	481.590.666	2,0	974.880
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	934	7,7	1.780.805.660	7,5	1.906.644
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	101	0,8	129.807.386	0,5	1.285.222
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	185	1,5	180.713.666	0,8	976.831
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	3	0,0	2.845.727	0,0	948.576
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	232	1,9	229.754.878	1,0	990.323
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	1.071	8,8	1.441.804.030	6,0	1.346.222
Servizi di istruzione e formazione	354	2,9	283.874.781	1,2	801.906
Servizi sanitari e di assistenza sociale	1.986	16,3	2.706.168.431	11,3	1.362.623
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	2.044	16,7	5.098.115.824	21,4	2.494.186
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	356	2,9	341.814.514	1,4	960.153
Altri servizi di comunità, sociali e personali	493	4,0	628.092.200	2,6	1.274.021
n. c.	823	6,7	2.572.984.524	10,8	3.126.348
Totale	12.205	100,0	23.864.295.476	100,0	1.955.288

Tabella 22 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per CPV - anno 2010					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Pacchetti software e sistemi di informazione	39	1,0	103.608.541	1,2	2.656.629
Servizi di riparazione e manutenzione	615	16,2	777.003.555	8,8	1.263.420
Servizi di installazione (escluso software)	25	0,7	20.514.132	0,2	820.565
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	101	2,7	206.620.277	2,3	2.045.745
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	187	4,9	1.106.604.733	12,6	5.917.672
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	92	2,4	168.230.640	1,9	1.828.594
Servizi di poste e telecomunicazioni	56	1,5	505.464.959	5,7	9.026.160
Servizi pubblici	203	5,4	238.754.319	2,7	1.176.130
Servizi immobiliari	6	0,2	2.033.900	0,0	338.983
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	329	8,7	570.558.424	6,5	1.734.220
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	488	12,9	2.605.009.532	29,6	5.338.134
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	37	1,0	39.162.639	0,4	1.058.450
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	6	0,2	27.222.999	0,3	4.537.167
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	48	1,3	299.492.748	3,4	6.239.432
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	99	2,6	123.912.848	1,4	1.251.645
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	275	7,3	348.717.050	4,0	1.268.062
Servizi di istruzione e formazione	19	0,5	7.009.103	0,1	368.900
Servizi sanitari e di assistenza sociale	101	2,7	73.597.828	0,8	728.691
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	546	14,4	996.883.505	11,3	1.825.794
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	23	0,6	36.379.552	0,4	1.581.720
Altri servizi di comunità, sociali e personali	94	2,5	137.122.631	1,6	1.458.751
n.c.	399	10,5	403.694.839	4,6	1.011.767
Totale	3.788	100,0	8.797.598.754	100,0	2.322.492

Tabella 23 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	121	0,8	85.227.958	0,5	704.363
Basilicata	460	3,2	247.832.617	1,4	538.767
Bolzano	174	1,2	101.678.327	0,6	584.358
Calabria	494	3,4	636.913.701	3,6	1.289.299
Campania	643	4,4	907.776.528	5,2	1.411.783
Emilia Romagna	1.099	7,5	1.029.664.514	5,9	936.910
Friuli Venezia Giulia	637	4,4	443.228.774	2,5	695.807
Lazio	973	6,7	1.238.079.414	7,0	1.272.435
Liguria	403	2,8	292.574.477	1,7	725.991
Lombardia	2.159	14,8	3.229.222.358	18,4	1.495.703
Marche	139	1,0	84.128.964	0,5	605.244
Molise	9	0,1	6.639.438	0,0	737.715
Piemonte	1.297	8,9	1.291.207.046	7,4	995.534
Puglia	337	2,3	434.533.559	2,5	1.289.417
Sardegna	566	3,9	511.645.627	2,9	903.968
Sicilia	916	6,3	827.488.132	4,7	903.371
Toscana	1.050	7,2	1.029.659.844	5,9	980.628
Trento	218	1,5	227.452.492	1,3	1.043.360
Umbria	108	0,7	43.551.585	0,2	403.255
Valle d'Aosta	54	0,4	31.823.188	0,2	589.318
Veneto	884	6,1	714.812.371	4,1	808.611
Ambito nazionale	1.845	12,6	4.147.893.715	23,6	2.248.181
Totale	14.586	100,0	17.563.034.629	100,0	1.204.102

Tabella 24 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010					
Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	33	1,2	53.864.467	0,9	1.632.257
Basilicata	1	0,0	1.355.599	0,0	1.355.599
Bolzano	12	0,4	4.740.000	0,1	395.000
Calabria	7	0,2	40.054.044	0,6	5.722.006
Campania	30	1,1	46.830.750	0,8	1.561.025
Emilia Romagna	119	4,2	84.650.850	1,4	711.352
Friuli Venezia Giulia	42	1,5	67.101.205	1,1	1.597.648
Lazio	46	1,6	183.272.242	3,0	3.984.179
Liguria	30	1,1	40.615.517	0,7	1.353.851
Lombardia	222	7,9	260.239.904	4,2	1.172.252
Marche	39	1,4	22.772.107	0,4	583.900
Piemonte	78	2,8	109.290.598	1,8	1.401.162
Puglia	62	2,2	67.184.012	1,1	1.083.613
Sardegna	61	2,2	78.122.628	1,3	1.280.699
Sicilia	29	1,0	42.380.929	0,7	1.461.411
Toscana	81	2,9	261.383.819	4,2	3.226.961
Trento	2	0,1	1.210.000	0,0	605.000
Umbria	5	0,2	5.378.138	0,1	1.075.628
Valle d'Aosta	15	0,5	6.525.833	0,1	435.056
Veneto	126	4,5	117.964.790	1,9	936.228
Ambito Nazionale	1.777	63,1	4.701.868.738	75,9	2.645.959
Totale	2.817	100,0	6.196.806.169	100,0	2.199.789

Tabella 25 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	140	1,1	257.761.173	1,1	1.841.151
Basilicata	89	0,7	148.890.147	0,6	1.672.923
Bolzano	144	1,2	101.881.633	0,4	707.511
Calabria	189	1,5	266.974.532	1,1	1.412.564
Campania	610	5,0	923.891.702	3,9	1.514.577
Emilia Romagna	910	7,5	906.617.249	3,8	996.283
Friuli Venezia Giulia	370	3,0	644.246.245	2,7	1.741.206
Lazio	807	6,6	1.334.308.170	5,6	1.653.418
Liguria	294	2,4	417.522.896	1,7	1.420.146
Lombardia	2.036	16,7	3.339.281.723	14,0	1.640.119
Marche	220	1,8	376.233.080	1,6	1.710.150
Molise	33	0,3	35.088.218	0,1	1.063.279
Piemonte	976	8,0	2.492.265.823	10,4	2.553.551
Puglia	468	3,8	654.129.807	2,7	1.397.713
Sardegna	395	3,2	550.281.616	2,3	1.393.118
Sicilia	452	3,7	746.089.291	3,1	1.650.640
Toscana	681	5,6	1.394.791.070	5,8	2.048.151
Trento	133	1,1	103.001.796	0,4	774.450
Umbria	112	0,9	117.464.795	0,5	1.048.793
Valle d'Aosta	116	1,0	306.357.762	1,3	2.641.015
Veneto	854	7,0	1.121.127.395	4,7	1.312.796
Ambito nazionale	2.176	17,8	7.626.089.352	32,0	3.504.637
Totale	12.205	100,0	23.864.295.476	100,0	1.955.288

Tabella 26 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori speciali per competenza territoriale della stazione appaltante - anno 2010

Ambito territoriale	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Abruzzo	12	0,3	13.648.815	0,2	1.137.401
Basilicata	5	0,1	14.926.450	0,2	2.985.290
Bolzano	7	0,2	10.993.601	0,1	1.570.514
Calabria	16	0,4	17.034.527	0,2	1.064.658
Campania	76	2,0	71.915.025	0,8	946.250
Emilia Romagna	137	3,6	887.372.849	10,1	6.477.174
Friuli Venezia Giulia	42	1,1	29.949.885	0,3	713.092
Lazio	107	2,8	128.644.431	1,5	1.202.284
Liguria	27	0,7	9.153.348	0,1	339.013
Lombardia	230	6,1	296.114.855	3,4	1.287.456
Marche	22	0,6	38.213.292	0,4	1.736.968
Molise	5	0,1	3.006.609	0,0	601.322
Piemonte	125	3,3	106.771.236	1,2	854.170
Puglia	69	1,8	247.822.997	2,8	3.591.638
Sardegna	69	1,8	112.969.009	1,3	1.637.232
Sicilia	31	0,8	19.641.886	0,2	633.609
Toscana	76	2,0	33.262.203	0,4	437.661
Trento	29	0,8	60.499.444	0,7	2.086.188
Umbria	12	0,3	3.943.962	0,0	328.663
Valle d'Aosta	21	0,6	6.140.279	0,1	292.394
Veneto	113	3,0	84.096.486	1,0	744.217
Ambito nazionale	2.557	67,5	6.601.477.567	75,0	2.581.728
Totale	3.788	100,0	8.797.598.754	100,0	2.322.492

Tabella 27 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di forniture nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - anno 2010

Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		819	4,7	1.843.112.824	7,8	2.250.443
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		33	0,2	57.377.735	0,2	1.738.719
Agenzie fiscali		14	0,1	10.447.884	0,0	746.277
Enti di previdenza ed Ordini professionali		45	0,3	93.114.860	0,4	2.069.219
Enti di ricerca		152	0,9	176.722.586	0,7	1.162.649
Università		166	1,0	115.559.933	0,5	696.144
Centrali committenza		3.507	20,2	6.068.288.484	25,5	1.730.336
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	194	1,1	148.489.942	0,6	765.412
	servizi economici e di regolazione	329	1,9	531.230.026	2,2	1.614.681
Camere di commercio		19	0,1	6.570.231	0,0	345.802
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	106	0,6	81.577.594	0,3	769.600
	Multiservizi	353	2,0	224.273.820	0,9	635.337
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	805	4,6	2.001.872.491	8,4	2.486.798
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	352	2,0	1.815.034.397	7,6	5.156.348
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	266	1,5	296.657.613	1,2	1.115.254
	Ambiente	329	1,9	294.192.179	1,2	894.201
	Aeroportuali	138	0,8	127.395.205	0,5	923.154
	Ferrovie	543	3,1	627.090.534	2,6	1.154.863
	Informatica e telecomunicazioni	141	0,8	510.633.706	2,1	3.621.516
	Porti ed Interporti	10	0,1	19.938.079	0,1	1.993.808
	Servizi postali	108	0,6	505.685.314	2,1	4.682.271
	Trasporto pubblico locale	385	2,2	683.394.672	2,9	1.775.051
Regioni		495	2,8	899.163.873	3,8	1.816.493
Province		182	1,0	161.627.649	0,7	888.064
Comuni		636	3,7	442.325.346	1,9	695.480
Aziende del servizio sanitario nazionale		7.126	40,9	5.887.394.994	24,8	826.185
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		20	0,1	29.986.531	0,1	1.499.327
Comunità montane		45	0,3	42.895.969	0,2	953.244
Non classificato		85	0,5	57.786.325	0,2	679.839
Totale		17.403	100,0	23.759.840.798	100,0	1.365.273

Tabella 28 - Bandi ed inviti per l'affidamento di contratti di servizi nei settori ordinari e speciali per tipologia di stazione appaltante - anno 2010						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	857	5,4	1.862.085.995	5,7	2.172.796	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	105	0,7	284.370.472	0,9	2.708.290	
Agenzie fiscali	10	0,1	8.591.880	0,0	859.188	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	127	0,8	948.892.367	2,9	7.471.593	
Enti di ricerca	118	0,7	187.221.422	0,6	1.586.622	
Università	184	1,2	346.364.043	1,1	1.882.413	
Centrali committenza	489	3,1	4.519.500.283	13,8	9.242.332	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	461	2,9	641.192.525	2,0	1.390.873
	servizi economici e di regolazione	406	2,5	349.353.699	1,1	860.477
Camere di commercio	59	0,4	40.271.982	0,1	682.576	
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	256	1,6	418.397.756	1,3	1.634.366
	Multiservizi	481	3,0	346.035.344	1,1	719.408
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1.104	6,9	1.375.822.310	4,2	1.246.216
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	582	3,6	1.389.844.626	4,3	2.388.049
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	393	2,5	554.471.792	1,7	1.410.870
	Ambiente	512	3,2	1.590.382.467	4,9	3.106.216
	Aeroportuali	190	1,2	627.433.100	1,9	3.302.279
	Ferrovie	458	2,9	2.341.148.798	7,2	5.111.679
	Informatica e telecomunicazioni	226	1,4	312.231.750	1,0	1.381.556
	Porti ed Interporti	60	0,4	104.347.467	0,3	1.739.124
	Servizi postali	398	2,5	1.026.600.251	3,1	2.579.398
	Trasporto pubblico locale	288	1,8	1.078.809.616	3,3	3.745.867
Regioni	441	2,8	1.233.174.457	3,8	2.796.314	
Province	512	3,2	604.342.971	1,9	1.180.357	
Comuni	5.046	31,6	6.236.608.833	19,1	1.235.951	
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.933	12,1	3.820.136.608	11,7	1.976.273	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	100	0,6	100.195.959	0,3	1.001.960	
Comunità montane	97	0,6	228.070.560	0,7	2.351.243	
Non classificato	100	0,6	85.994.897	0,3	859.949	
Totale	15.993	100,0	32.661.894.230	100,0	2.042.262	

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

Ragione Sociale		Tabella 1 - Distribuzione delle imprese qualificate per regione di localizzazione della sede principale e per SOA																	Totale				
		Sede principale imprese qualificate																					
Sede principale SOA		ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA	ESTERO	FRIULI	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	MOLISE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTINO	UMBRIA	VALLE D'AOSTA	VENETO	
ARGENTA	BASILICATA	11	91	4	3	17		22	3		3	1		5	22		31	7		6		1	227
ARTIGIANSOA	LAZIO	15	28	14	116	211	1	31	271	18	78	21	7	95	30	22	30	163	6	113	13	2	1.285
ATTESTA	PUGLIA	102	17	34	134	82	3	9	123	37	211	35	14	34	311	128	229	284	149	51	16	47	2.070
AXSOA	LAZIO	186	69	15	218	136	1	32	770	21	136	26	4	26	60	30	81	30	5	103	3	24	1.976
BENTLEY	PIEMONTE	179	10	72	355	196	3	37	485	69	303	246	13	465	137	46	94	143	8	154	87	79	3.181
COOP	LOMBARDIA	72	58	353	73	152	6	26	247	134	2.311	177	4	684	174	81	63	79	592	15	53	881	6.235
DAP	MOLISE	45		3	19	3			17		14	2	132	2	4		71	1				2	315
DELOSOVIM	TOSCANA	189	6	8	46	258	2	11	67	13	62	199	3	85	25	1	9	548	33	153	15	46	1.779
EXIGE	BASILICATA	2	51	146	7	4		4	8	1	10	7		3	57	7	36	6				15	364
GERIM	SICILIA	1		2	69	4			25	2	19	6		1	3		230	3	5	1		4	375
IMPRESOA	CAMPANIA		13	2	310	3		1	17	2	4	1		2	49	1	66	1				3	475

Tabella 1 - segue - Distribuzione delle imprese qualificate per regione di localizzazione della sede principale e per SOA

SOA RINA	53	57	21	85	50	23	199	279	92	62	9	70	128	27	72	86	14	10	2	129	1.468
SOALAGHI			2		152	4	1		54	4	1	3	7			21	44			272	565
EURO-SOA	30	2	4	35	67	4	20	2	182	58		20	108	1	27	49	40	4		1.133	1.953
MEDITERRANEA																					
SICILIA		222	46	13	39	3	6		7	1	3	3	13	152	377	4	1	2		8	900
N.C.S.	21		22	3	2		61	1	2	1	1	1	1	2	6	11	1	16		2	154
SOATEAM	44	28	3	1	8		31		7	1		3	402		16	6	1	1		3	555
UNISOA		9	2	503	7	1	88	1	15	2			18		2	7	9	3		9	676
SORGAT (cessata nel 2009)																					
Totale	1.150	782	1.449	5.014	2.012	33	835	716	5.108	950	298	2.095	2.340	803	2.772	1.709	1.366	733	221	3.447	37.892

Tabella 2 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione e del numero medio di categorie per forma giuridica - dati 2010

Forma giuridica	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
Società di capitali di cui:	24.099	63,6	73.894	68,7	3,1
<i>spa</i>	1.999	5,3	9.936	9,2	5,0
<i>srl</i>	22.066	58,2	63.814	59,3	2,9
<i>s.acc.pa</i>	34	0,1	144	0,1	4,2
Società di persone	6.354	16,8	13.983	13,0	2,2
<i>snc</i>	4.204	11,1	8.786	8,2	2,1
<i>sas</i>	2.130	5,6	5.146	4,8	2,4
<i>società semplici, irregolari, di fatto</i>	20	0,1	51	0,0	2,6
Ditte individuali	5.898	15,6	12.085	11,2	2,0
Società cooperative e consorzi	1.503	4,0	7.462	6,9	5,0
<i>n.c.</i>	45	0,1	101	0,1	2,2
Totale	37.899	100,0	107.525	100,0	2,8

Tabella 3 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle iscrizioni e del numero medio di iscrizioni per regione - dati 2010

Regione	N. imprese	N. imprese (%)	N. iscrizioni	N. iscrizioni (%)	N. medio iscrizioni ad impresa
Piemonte	2.095	5,5	6.273	5,8	3,0
Valle d'Aosta	221	0,6	753	0,7	3,4
Liguria	716	1,9	2.147	2,0	3,0
Lombardia	5.108	13,5	12.663	11,8	2,5
Trento	757	2,0	1.843	1,7	2,4
Bolzano	609	1,6	1.257	1,2	2,1
Veneto	3.447	9,1	8.421	7,8	2,4
Friuli Venezia Giulia	835	2,2	2.517	2,3	3,0
Emilia Romagna	2.012	5,3	5.947	5,5	3,0
Marche	950	2,5	2.515	2,3	2,6
Toscana	1.709	4,5	4.480	4,2	2,6
Umbria	733	1,9	1.768	1,6	2,4
Lazio	4.066	10,7	12.713	11,8	3,1
Campania	5.014	13,2	15.266	14,2	3,0
Abruzzo	1.150	3,0	3.272	3,0	2,8
Molise	298	0,8	1.021	0,9	3,4
Puglia	2.340	6,2	5.781	5,4	2,5
Basilicata	782	2,1	2.554	2,4	3,3
Calabria	1.449	3,8	4.381	4,1	3,0
Sicilia	2.772	7,3	9.619	8,9	3,5
Sardegna	803	2,1	2.177	2,0	2,7
Eestero	33	0,1	157	0,1	4,8
Tutte le regioni	37.899	100,0	107.525	100,0	2,8

Tabella 4 - Distribuzione delle imprese qualificate per numero di categorie di qualificazione - dati 2010

N. iscrizioni	N. imprese	N. imprese (%)	N. imprese (% cumulate)
1	13.350	35,23	35,23
2	9.293	24,52	59,75
3	5.702	15,05	74,79
4	3.405	8,98	83,78
5	2.141	5,65	89,42
6	1.340	3,54	92,96
7	847	2,23	95,20
8	538	1,42	96,61
9	359	0,95	97,56
10	235	0,62	98,18
11	176	0,46	98,65
12	120	0,32	98,96
13	75	0,20	99,16
14	68	0,18	99,34
15	39	0,10	99,44
16	44	0,12	99,56
17	25	0,07	99,63
18	24	0,06	99,69
19	22	0,06	99,75
20	13	0,03	99,78
21	12	0,03	99,81
22	7	0,02	99,83
23	7	0,02	99,85
24	13	0,03	99,88
25	6	0,02	99,90
26	3	0,01	99,91
27	6	0,02	99,92
28	6	0,02	99,94
29	7	0,02	99,96
30	3	0,01	99,97
31	1	0,00	99,97
32	2	0,01	99,97
33	2	0,01	99,98
34	3	0,01	99,99
35	1	0,00	99,99
36	1	0,00	99,99
37	1	0,00	99,99
38	2	0,01	100,00
Totale	37.899	100,00	

Tabella 5 - Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione e del numero medio di categorie per classifica massima di qualificazione - dati 2010

Classifica massima di iscrizione	N. imprese	N. imprese (%)	N. categorie	N. categorie (%)	N. medio categorie ad impresa
I	3.496	9,2	4.728	4,4	1,4
II	11.953	31,5	20.891	19,4	1,7
III	7.447	19,6	19.126	17,8	2,6
IV	6.746	17,8	21.742	20,2	3,2
V	4.370	11,5	17.557	16,3	4,0
VI	1.553	4,1	7.075	6,6	4,6
VII	708	1,9	4.101	3,8	5,8
VIII	1.626	4,3	12.305	11,4	7,6
Tutte le classifiche	37.899	100,0	107.525	100,0	2,8

Tabella 6 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica - dati 2010										
Categoria	Classifica								Totale categoria	% categoria
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
OG1	2.293	6.444	4.326	3.710	2.463	844	409	862	21.351	19,9
OG2	561	1.006	1.112	699	357	120	48	75	3.978	3,7
OG3	2.551	3.810	3.537	2.177	1.163	376	179	437	14.230	13,2
OG4	52	57	102	70	50	14	18	128	491	0,5
OG5	14	16	15	17	9	4		24	99	0,1
OG6	2.202	2.831	2.392	1.341	715	238	118	232	10.069	9,4
OG7	120	168	175	107	80	36	15	77	778	0,7
OG8	935	1.120	1.086	481	212	49	37	40	3.960	3,7
OG9	250	318	243	159	105	28	17	75	1.195	1,1
OG10	1.045	1.120	854	376	197	73	26	65	3.756	3,5
OG11	1.776	2.485	2.103	967	507	156	84	180	8.258	7,7
OG12	238	346	324	192	148	47	27	71	1.393	1,3
OG13	493	506	370	128	39	13	5	10	1.564	1,5
OS1	668	787	592	267	139	47	18	57	2.575	2,4
OS2	124	248	133	66	17	7	2		597	0,6
OS3	888	890	477	121	49	19	5	5	2.454	2,3
OS4	106	146	103	48	35	16	5	22	481	0,4
OS5	213	152	93	43	18	8	2	5	534	0,5
OS6	543	1.029	584	215	87	19	6	36	2.519	2,3
OS7	322	466	209	91	30	12	1	8	1.139	1,1
OS8	238	337	174	76	40	15	1	10	891	0,8
OS9	74	89	75	54	46	14	8	32	392	0,4
OS10	126	169	120	53	25	4	1	4	502	0,5
OS11	64	60	49	23	17	6	4	9	232	0,2
OS12	243	269	204	138	66	13	4	16	953	0,9
OS13	20	47	42	57	52	33	13	67	331	0,3
OS14	18	31	49	52	41	12	4	48	255	0,2
OS15	8	15	5	6	2		1	1	38	0,0
OS16	25	36	29	19	10	11	4	25	159	0,1
OS17	22	16	12	13	8	3	2	11	87	0,1
OS18	204	446	333	249	161	65	22	86	1.566	1,5
OS19	237	302	235	142	66	21	4	60	1.067	1,0
OS20	22	33	21	10	6	2	1	3	98	0,1
OS21	886	1.108	1.095	512	219	76	49	116	4.061	3,8
OS22	202	249	214	139	77	42	17	57	997	0,9
OS23	310	266	175	69	23	9	1	12	865	0,8
OS24	934	859	483	176	72	12	8	11	2.555	2,4
OS25	124	131	86	39	20	4	2	2	408	0,4
OS26	75	100	99	40	25	11	4	10	364	0,3
OS27	18	18	26	28	16	9	7	29	151	0,1
OS28	889	1.344	882	373	166	54	14	48	3.770	3,5
OS29	19	37	36	32	19	14	4	44	205	0,2
OS30	1.191	1.888	1.383	576	224	72	18	71	5.423	5,0
OS31	5	14	18	11	6	4	2	8	68	0,1
OS32	47	81	55	22	14	3	1	3	226	0,2
OS33	53	75	52	22	10	3	1	8	224	0,2
OS34	37	56	52	28	17	11	2	13	216	0,2
Totale classifica	21.485	32.021	24.834	14.234	7.868	2.649	1.221	3.213	107.525	100,0
% classifica	20,0	29,8	23,1	13,2	7,3	2,5	1,1	3,0	100,0	

Tabella 7 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e classifica (% rispetto al totale) - dati 2010

Categoria	Classifica								% categoria
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
OG1	2,13	5,99	4,02	3,45	2,29	0,78	0,38	0,80	19,86
OG2	0,52	0,94	1,03	0,65	0,33	0,11	0,04	0,07	3,70
OG3	2,37	3,54	3,29	2,02	1,08	0,35	0,17	0,41	13,23
OG4	0,05	0,05	0,09	0,07	0,05	0,01	0,02	0,12	0,46
OG5	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,02	0,09
OG6	2,05	2,63	2,22	1,25	0,66	0,22	0,11	0,22	9,36
OG7	0,11	0,16	0,16	0,10	0,07	0,03	0,01	0,07	0,72
OG8	0,87	1,04	1,01	0,45	0,20	0,05	0,03	0,04	3,68
OG9	0,23	0,30	0,23	0,15	0,10	0,03	0,02	0,07	1,11
OG10	0,97	1,04	0,79	0,35	0,18	0,07	0,02	0,06	3,49
OG11	1,65	2,31	1,96	0,90	0,47	0,15	0,08	0,17	7,68
OG12	0,22	0,32	0,30	0,18	0,14	0,04	0,03	0,07	1,30
OG13	0,46	0,47	0,34	0,12	0,04	0,01	0,00	0,01	1,45
OS1	0,62	0,73	0,55	0,25	0,13	0,04	0,02	0,05	2,39
OS2	0,12	0,23	0,12	0,06	0,02	0,01	0,00	0,00	0,56
OS3	0,83	0,83	0,44	0,11	0,05	0,02	0,00	0,00	2,28
OS4	0,10	0,14	0,10	0,04	0,03	0,01	0,00	0,02	0,45
OS5	0,20	0,14	0,09	0,04	0,02	0,01	0,00	0,00	0,50
OS6	0,50	0,96	0,54	0,20	0,08	0,02	0,01	0,03	2,34
OS7	0,30	0,43	0,19	0,08	0,03	0,01	0,00	0,01	1,06
OS8	0,22	0,31	0,16	0,07	0,04	0,01	0,00	0,01	0,83
OS9	0,07	0,08	0,07	0,05	0,04	0,01	0,01	0,03	0,36
OS10	0,12	0,16	0,11	0,05	0,02	0,00	0,00	0,00	0,47
OS11	0,06	0,06	0,05	0,02	0,02	0,01	0,00	0,01	0,22
OS12	0,23	0,25	0,19	0,13	0,06	0,01	0,00	0,01	0,89
OS13	0,02	0,04	0,04	0,05	0,05	0,03	0,01	0,06	0,31
OS14	0,02	0,03	0,05	0,05	0,04	0,01	0,00	0,04	0,24
OS15	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
OS16	0,02	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00	0,02	0,15
OS17	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,08
OS18	0,19	0,41	0,31	0,23	0,15	0,06	0,02	0,08	1,46
OS19	0,22	0,28	0,22	0,13	0,06	0,02	0,00	0,06	0,99
OS20	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,09
OS21	0,82	1,03	1,02	0,48	0,20	0,07	0,05	0,11	3,78
OS22	0,19	0,23	0,20	0,13	0,07	0,04	0,02	0,05	0,93
OS23	0,29	0,25	0,16	0,06	0,02	0,01	0,00	0,01	0,80
OS24	0,87	0,80	0,45	0,16	0,07	0,01	0,01	0,01	2,38
OS25	0,12	0,12	0,08	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,38
OS26	0,07	0,09	0,09	0,04	0,02	0,01	0,00	0,01	0,34
OS27	0,02	0,02	0,02	0,03	0,01	0,01	0,01	0,03	0,14
OS28	0,83	1,25	0,82	0,35	0,15	0,05	0,01	0,04	3,51
OS29	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01	0,00	0,04	0,19
OS30	1,11	1,76	1,29	0,54	0,21	0,07	0,02	0,07	5,04
OS31	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,06
OS32	0,04	0,08	0,05	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,21
OS33	0,05	0,07	0,05	0,02	0,01	0,00	0,00	0,01	0,21
OS34	0,03	0,05	0,05	0,03	0,02	0,01	0,00	0,01	0,20
% classifica	19,98	29,78	23,10	13,24	7,32	2,46	1,14	2,99	100,00

Tabella 8 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica - dati 2010								
Categoria	Area geografica						Totale categori a	% categori a
	Nord Ovest	Nord Est	Centr o	Sud	Isole	Ester o		
OG1	4.127	3.388	4.538	6.960	2.325	13	21.351	19,9
OG2	601	645	1.106	1.164	461	1	3.978	3,7
OG3	2.530	2.440	2.520	4.948	1.781	11	14.230	13,2
OG4	108	99	120	117	38	9	491	0,5
OG5	35	21	16	13	11	3	99	0,1
OG6	1.943	1.768	1.875	3.306	1.168	9	10.069	9,4
OG7	106	184	156	209	117	6	778	0,7
OG8	917	821	712	1.181	326	3	3.960	3,7
OG9	290	282	202	305	111	5	1.195	1,1
OG10	551	671	622	1.338	571	3	3.756	3,5
OG11	1.097	944	1.768	3.192	1.251	6	8.258	7,7
OG12	350	287	254	336	162	4	1.393	1,3
OG13	394	259	279	482	148	2	1.564	1,5
OS1	773	644	430	481	242	5	2.575	2,4
OS2	91	128	196	128	54		597	0,6
OS3	738	664	489	427	133	3	2.454	2,3
OS4	122	93	115	113	37	1	481	0,4
OS5	137	111	160	92	33	1	534	0,5
OS6	612	796	417	519	171	4	2.519	2,3
OS7	413	341	178	151	53	3	1.139	1,1
OS8	279	260	145	153	48	6	891	0,8
OS9	98	77	85	103	26	3	392	0,4
OS10	114	84	103	148	51	2	502	0,5
OS11	31	49	47	81	21	3	232	0,2
OS12	183	209	168	277	113	3	953	0,9
OS13	73	95	70	69	19	5	331	0,3
OS14	86	63	44	45	13	4	255	0,2
OS15	6	4	8	14	6		38	0,0
OS16	52	33	29	34	11		159	0,1
OS17	30	15	17	20	5		87	0,1
OS18	317	432	282	410	121	4	1.566	1,5
OS19	278	180	270	223	115	1	1.067	1,0
OS20	20	21	25	27	5		98	0,1
OS21	617	569	797	1.380	690	8	4.061	3,8
OS22	163	166	205	327	133	3	997	0,9
OS23	275	222	157	175	34	2	865	0,8
OS24	568	392	497	767	329	2	2.555	2,4
OS25	26	29	129	148	76		408	0,4
OS26	100	89	70	64	39	2	364	0,3
OS27	38	22	40	42	7	2	151	0,1
OS28	982	876	801	820	288	3	3.770	3,5
OS29	49	35	49	57	11	4	205	0,2
OS30	1.340	1.208	1.181	1.274	417	3	5.423	5,0
OS31	24	30	8	4	1	1	68	0,1
OS32	35	113	25	46	5	2	226	0,2
OS33	63	60	30	58	11	2	224	0,2
OS34	54	66	41	47	8		216	0,2
Totale area geografica	21.836	19.985	21.476	32.275	11.796	157	107.525	100,0
% area geografica	20,3	18,6	20,0	30,0	11,0	0,1	100,0	

Tabella 9 - Distribuzione delle categorie di qualificazione per tipologia di lavorazione e area geografica (% rispetto al totale) - dati 2010							
Categoria	Area geografica						% categoria
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Eestero	
OG1	3,8	3,2	4,2	6,5	2,2	0,0	19,9
OG2	0,6	0,6	1,0	1,1	0,4	0,0	3,7
OG3	2,4	2,3	2,3	4,6	1,7	0,0	13,2
OG4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,5
OG5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OG6	1,8	1,6	1,7	3,1	1,1	0,0	9,4
OG7	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,7
OG8	0,9	0,8	0,7	1,1	0,3	0,0	3,7
OG9	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	1,1
OG10	0,5	0,6	0,6	1,2	0,5	0,0	3,5
OG11	1,0	0,9	1,6	3,0	1,2	0,0	7,7
OG12	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,0	1,3
OG13	0,4	0,2	0,3	0,4	0,1	0,0	1,5
OS1	0,7	0,6	0,4	0,4	0,2	0,0	2,4
OS2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,6
OS3	0,7	0,6	0,5	0,4	0,1	0,0	2,3
OS4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4
OS5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,5
OS6	0,6	0,7	0,4	0,5	0,2	0,0	2,3
OS7	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	1,1
OS8	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,8
OS9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4
OS10	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,5
OS11	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
OS12	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,9
OS13	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3
OS14	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
OS15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OS16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OS17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OS18	0,3	0,4	0,3	0,4	0,1	0,0	1,5
OS19	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	1,0
OS20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OS21	0,6	0,5	0,7	1,3	0,6	0,0	3,8
OS22	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,9
OS23	0,3	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,8
OS24	0,5	0,4	0,5	0,7	0,3	0,0	2,4
OS25	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4
OS26	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3
OS27	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OS28	0,9	0,8	0,7	0,8	0,3	0,0	3,5
OS29	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
OS30	1,2	1,1	1,1	1,2	0,4	0,0	5,0
OS31	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
OS32	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
OS33	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
OS34	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
% area geografica	20,3	18,6	20,0	30,0	11,0	0,1	100,0

A3. Le società di ingegneria e professionali**Tabella 1 - Distribuzione territoriale delle società di ingegneria e professionali - anno 2010**

Ripartizione	Numero Società	% N. società
Nord	362	51,9
Centro	177	25,4
Sud	158	22,7
Totale	697	100,0

Tabella 2 - Distribuzione regionale delle società di ingegneria e professionali - anno 2010

Regione	Numero società	% n. società
Lombardia	116	16,6
Lazio	100	14,3
Veneto	76	10,9
Emilia-Romagna	63	9
Piemonte	58	8,3
Toscana	42	6
Campania	39	5,6
Sicilia	39	5,6
Puglia	32	4,6
Marche	18	2,6
Umbria	17	2,4
Sardegna	17	2,4
Trentino-Alto Adige	16	2,3
Friuli-Venezia-Giulia	15	2,2
Abruzzo	14	2
Liguria	12	1,7
Basilicata	7	1
Valle D'aosta	6	0,9
Calabria	6	0,9
Molise	4	0,6
Totale	697	100,0

Tabella 3 - Distribuzione delle società d'ingegneria e professionali per natura giuridica - anno 2010

Natura giuridica	Numero società	% n. società
Società a responsabilità limitata	569	81,6
Società per azioni	76	10,9
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale della cooperazione	19	2,7
Consorzi con personalità giuridica	8	1,1
Società in accomandita semplice	7	1
Altre società cooperative	6	0,9
Società in nome collettivo	5	0,7
Soggetti non residenti - Società a responsabilità limitata	3	0,4
Soggetti non residenti - Società per azioni	1	0,1
Società per azioni, aziende speciali e consorzi di cui agli artt. 23, 25, 60 della L. 142/90	1	0,1
Consorzi senza personalità giuridica	1	0,1
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	1	0,1
Totale	697	100,0

Tabella 4 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di dipendenti - anno 2010

classe	n. società per classe di dipendenti	% n. società per classe	n. dipendenti per classe	% dipendenti per classe
1-10	391	56,1	1.541	13,7
11-25	75	10,8	1.154	10,2
26-50	25	3,6	914	8,1
oltre 50	7	1	472	4,2
oltre 100	14	2	7.207	63,8
Non presenti	185	26,5	-	-
Totale	697	100,0	11.288	100,0

Tabella 5 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di collaboratori - anno 2010

classe	n. società per classe di collaboratori	% n. società per classe	n. di collaboratori per classe	% di collaboratori per classe
1-10	271	38,9	902	39,5
11-25	48	6,9	767	33,6
26-50	15	2,2	461	20,2
oltre 50	2	0,3	154	6,7
Non presenti	361	51,8	-	-
Totali	697	100,0	2.284	100,0

A4. Gli appalti pubblici aggiudicati di importo superiore a € 150.000**A4.1 Gli appalti pubblici di lavori aggiudicati di importo superiore a € 150.000**

Tabella 1 - Lavori - Contratti aggiudicati per classe di importo (base d'asta) - Anno 2010					
Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <= 500.000 €	8.062	69,4%	2.060.582.993	16,3%	255.592
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1713	14,8%	1.101.220.618	8,7%	642.861
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1522	13,1%	2.709.844.351	21,4%	1.780.450
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	214	1,8%	1.355.620.267	10,7%	6.334.674
> 15.000.000 €	98	0,8%	5.434.233.334	42,9%	55.451.361
Totale	11.609	100,0%	12.661.501.564	100,0%	1.090.663

Tabella 2 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria d'opera - Anno 2010					
Categoria d'opera	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Strade	3.251	28,0%	5.220.596.026	41,2%	1.605.843
Ferrovie	291	2,5%	931.397.218	7,4%	3.200.678
Altre infrastrutture di trasporto	274	2,4%	378.664.380	3,0%	1.381.987
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.614	13,9%	1.063.764.403	8,4%	659.086
Opere di urbanizzazione ed altro	545	4,7%	343.355.969	2,7%	630.011
Infrastrutture del settore energetico	806	6,9%	1.286.134.548	10,2%	1.595.700
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	34	0,3%	102.027.333	0,8%	3.000.804
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	56	0,5%	28.357.041	0,2%	506.376
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	153	1,3%	267.881.962	2,1%	1.750.862
Edilizia sociale e scolastica	1.311	11,3%	769.326.533	6,1%	586.824
Edilizia abitativa	503	4,3%	401.259.389	3,2%	797.732
Beni culturali	380	3,3%	230.779.993	1,8%	607.316
Sport, spettacolo, turismo	509	4,4%	275.226.212	2,2%	540.719
Edilizia sanitaria	460	4,0%	506.130.178	4,0%	1.100.283
Altra edilizia pubblica	1.320	11,4%	812.963.827	6,4%	615.882
Altre infrastrutture pubbliche	35	0,3%	20.603.648	0,2%	588.676
n.c.	67	0,6%	23.032.903	0,2%	343.775
Totale	11.609	100,0%	12.661.501.564	100,0%	1.090.663

Tabella 3 - Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2010					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OG1 - Edifici civili e industriali	3.126	26,9	2.477.244.699	19,6	792.465
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	579	5,0	418.432.815	3,3	722.682
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	3.024	26,0	4.892.992.929	38,6	1.618.053
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	28	0,2	430.582.456	3,4	15.377.945
OG5 - Dighe	1	0,0	437.200	0,0	437.200
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	1.019	8,8	784.648.296	6,2	770.018
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	101	0,9	115.991.936	0,9	1.148.435
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	453	3,9	210.427.718	1,7	464.520
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	215	1,9	293.608.642	2,3	1.365.622
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	237	2,0	506.921.846	4,0	2.138.911
OG11 - Impianti tecnologici	602	5,2	375.385.265	3,0	623.564
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	92	0,8	53.529.563	0,4	581.843
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	63	0,5	21.049.458	0,2	334.118
OS1 - Lavori in terra	26	0,2	58.913.136	0,5	2.265.890
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	28	0,2	19.038.236	0,2	679.937
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	29	0,2	9.831.329	0,1	339.011
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	45	0,4	53.095.643	0,4	1.179.903
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	7	0,1	5.186.192	0,0	740.885
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	144	1,2	49.380.043	0,4	342.917
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	34	0,3	10.316.083	0,1	303.414

Tabella 3 –segue- Lavori - Contratti aggiudicati per categoria prevalente - Anno 2010					
Categoria prevalente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	32	0,3	17.574.404	0,1	549.200
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	55	0,5	126.416.737	1,0	2.298.486
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	91	0,8	75.422.521	0,6	828.819
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	25	0,2	8.828.149	0,1	353.126
OS12 - Barriere e protezioni stradali	121	1,0	52.807.929	0,4	436.429
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	4	0,0	1.235.030	0,0	308.758
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	10	0,1	40.538.388	0,3	4.053.839
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	2	0,0	408.127	0,0	204.063
OS17 - Linee telefoniche ed impianti di telefonia	2	0,0	952.855	0,0	476.427
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	59	0,5	71.317.848	0,6	1.208.777
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	44	0,4	115.213.450	0,9	2.618.487
OS21 - Opere strutturali speciali	226	1,9	226.629.184	1,8	1.002.784
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	83	0,7	66.612.231	0,5	802.557
OS23 - Demolizione di opere	12	0,1	2.408.829	0,0	200.736
OS24 - Verde e arredo urbano	98	0,8	42.630.406	0,3	435.004
OS25 - Scavi archeologici	6	0,1	1.728.446	0,0	288.074
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	15	0,1	23.933.562	0,2	1.595.571
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	12	0,1	22.072.375	0,2	1.839.365
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	124	1,1	47.762.282	0,4	385.180
OS29 - Armamento ferroviario	30	0,3	94.752.391	0,7	3.158.413
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	148	1,3	49.467.872	0,4	334.242
OS31 - Impianti per la mobilità sospesa	5	0,0	7.475.622	0,1	1.495.124
OS32 - Strutture in legno	24	0,2	13.040.715	0,1	543.363
OS33 - Coperture speciali	20	0,2	12.923.407	0,1	646.170
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità	15	0,1	17.208.106	0,1	1.147.207
n.c.	493	4,2	735.127.214	5,8	1.491.130
Totale	11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	4.661	40,1	5.012.724.564	39,6	1.075.461
Procedura negoziata	1.314	11,3	1.314.400.525	10,4	1.000.305
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	3.650	31,4	1.476.115.498	11,7	404.415
Procedura ristretta	770	6,6	4.309.954.730	34,0	5.597.344
Altre procedure	919	7,9	415.755.385	3,3	452.400
n.c.	295	2,5	132.550.862	1,0	449.325
Totale	11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo piu' basso	10.051	86,6	7.726.591.293	61,0	768.739
Offerta economicamente piu' vantaggiosa	1.527	13,2	4.880.519.841	38,5	3.196.149
n.c.	31	0,3	54.390.430	0,4	1.754.530
Totale	11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

Tipologia di lavoro	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Costruzione	3.632	31,3	7.660.005.920	60,5	2.109.032
Demolizione	34	0,3	20.876.787	0,2	614.023
Manutenzione	4.922	42,4	2.856.639.562	22,6	580.382
Recupero	381	3,3	292.505.021	2,3	767.730
Restauro	323	2,8	199.020.614	1,6	616.163
Ristrutturazione	1.586	13,7	864.789.041	6,8	545.264
Non univoca	596	5,1	572.760.655	4,5	961.008
n.c.	135	1,2	194.903.964	1,5	1.443.733
Totale	11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

Tabella 7 - Lavori - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2010

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	983	8,5	759.970.641	6,0	773.114
Valle D'Aosta	135	1,2	85.066.721	0,7	630.124
Lombardia	1.670	14,4	1.374.915.696	10,9	823.303
Trento	238	2,1	181.905.948	1,4	764.311
Bolzano	57	0,5	82.067.057	0,6	1.439.773
Veneto	1.375	11,8	813.969.043	6,4	591.977
Friuli V.G.	301	2,6	309.110.004	2,4	1.026.944
Liguria	394	3,4	488.428.924	3,9	1.239.667
Emilia Romagna	685	5,9	1.923.813.832	15,2	2.808.487
Toscana	976	8,4	668.425.825	5,3	684.863
Umbria	264	2,3	167.677.677	1,3	635.143
Marche	451	3,9	862.961.718	6,8	1.913.441
Lazio	486	4,2	396.356.166	3,1	815.548
Abruzzo	314	2,7	150.350.220	1,2	478.822
Molise	108	0,9	49.355.412	0,4	456.995
Campania	611	5,3	574.572.019	4,5	940.380
Puglia	547	4,7	516.247.598	4,1	943.780
Basilicata	105	0,9	308.641.852	2,4	2.939.446
Calabria	386	3,3	293.980.896	2,3	761.609
Sicilia	763	6,6	1.199.511.709	9,5	1.572.099
Sardegna	631	5,4	408.485.523	3,2	647.362
Ambito nazionale	100	0,9	1.028.334.658	8,1	10.283.347
n.c.	29	0,2	17.352.425	0,1	598.359
Totale	11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

Tabella 8 - Lavori - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2010						
Tipologia stazione appaltante		Settori Ordinari e Settori Speciali				
		Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		462	4,0	703.905.843	5,6	1.523.606
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		13	0,1	13.178.504	0,1	1.013.731
Agenzie fiscali		8	0,1	3.632.242	0,0	454.030
Enti di previdenza ed Ordini professionali		62	0,5	23.726.052	0,2	382.678
Enti di ricerca		17	0,1	4.539.600	0,0	267.035
Università		127	1,1	171.199.096	1,4	1.348.024
Centrali committenza		19	0,2	17.005.575	0,1	895.030
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	159	1,4	126.604.891	1,0	796.257
	servizi economici e di regolazione	330	2,8	415.377.743	3,3	1.258.720
Camere di commercio		8	0,1	17.377.508	0,1	2.172.188
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	790	6,8	2.410.365.388	19,0	3.051.095
	Multiservizi	329	2,8	249.033.185	2,0	756.940
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	374	3,2	799.727.693	6,3	2.138.309
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	130	1,1	297.474.885	2,3	2.288.268
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	574	4,9	388.320.595	3,1	676.517
	Ambiente	93	0,8	66.742.859	0,5	717.665
	Aeroportuali	84	0,7	145.125.308	1,1	1.727.682
	Ferrovie	310	2,7	978.662.967	7,7	3.156.977
	Informatica e telecomunicazioni	13	0,1	10.686.596	0,1	822.046
	Porti ed Interporti	99	0,9	197.261.272	1,6	1.992.538
	Servizi postali	288	2,5	84.636.916	0,7	293.878
Trasporto pubblico locale	71	0,6	72.962.352	0,6	1.027.639	
Regioni		328	2,8	1.534.499.477	12,1	4.678.352
Province		1.049	9,0	757.964.469	6,0	722.559
Comuni		4.702	40,5	2.197.098.046	17,4	467.269
Aziende del servizio sanitario nazionale		435	3,7	411.526.829	3,3	946.039
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		471	4,1	350.799.531	2,8	744.797
Comunità montane		80	0,7	37.276.968	0,3	465.962
n.c.		184	1,6	174.789.174	1,4	949.941
Totale		11.609	100,0	12.661.501.564	100,0	1.090.663

A4.2 Gli appalti pubblici di servizi aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <= 500.000 €	3428	61,4	845.655.856	7,8	246.691
> 500.000 € <= 1.000.000 €	855	15,3	591.763.266	5,5	692.121
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	964	17,3	2.000.140.101	18,5	2.074.834
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	223	4,0	1.727.294.127	16,0	7.745.714
> 15.000.000 €	112	2,0	5.629.535.326	52,2	50.263.708
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Pacchetti software e sistemi di informazione	65	1,2	77.149.598	0,7	1.186.917
Servizi di riparazione e manutenzione	811	14,5	1.106.153.959	10,2	1.363.938
Servizi di installazione (escluso software)	22	0,4	13.801.835	0,1	627.356
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	302	5,4	743.371.581	6,9	2.461.495
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	272	4,9	535.798.611	5,0	1.969.848
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	111	2,0	129.593.133	1,2	1.167.506
Servizi di poste e telecomunicazioni	69	1,2	293.611.821	2,7	4.255.244
Servizi pubblici	111	2,0	70.378.541	0,7	634.041
Servizi immobiliari	6	0,1	5.518.617	0,1	919.770
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	309	5,5	349.047.696	3,2	1.129.604
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	633	11,3	2.415.145.340	22,4	3.815.395
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini	64	1,1	40.029.938	0,4	625.468
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	46	0,8	55.707.273	0,5	1.211.028
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	30	0,5	132.020.106	1,2	4.400.670
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	91	1,6	80.427.830	0,7	883.822
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	459	8,2	431.522.735	4,0	940.137
Servizi di istruzione e formazione	87	1,6	82.347.012	0,8	946.517
Servizi sanitari e di assistenza sociale	337	6,0	475.410.393	4,4	1.410.713
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	1.044	18,7	1.894.633.866	17,6	1.814.783
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	70	1,3	828.511.237	7,7	11.835.875
Altri servizi di comunità, sociali e personali	190	3,4	201.757.892	1,9	1.061.884
n.c.	453	8,1	832.449.661	7,7	1.837.637
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785

Tabella 11 - Servizi - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2010					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	1.854	33,2	4.605.758.514	42,7	2.484.228
Procedura negoziata	765	13,7	1.352.272.901	12,5	1.767.677
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.581	28,3	2.099.302.627	19,4	1.327.832
Procedura ristretta	593	10,6	2.483.002.078	23,0	4.187.187
Altre procedure	683	12,2	214.641.274	2,0	314.262
n.c.	106	1,9	39.411.282	0,4	371.805
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785

Tabella 12 - Servizi - Contratti aggiudicati per criterio di aggiudicazione - Anno 2010					
Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo piu' basso	3.056	54,7	3.158.253.664	29,3	1.033.460
Offerta economicamente piu' vantaggiosa	2.485	44,5	7.602.056.667	70,4	3.059.178
n.c.	41	0,7	34.078.345	0,3	831.179
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785

Tabella 13 - Servizi - Contratti aggiudicati per localizzazione - Anno 2010					
Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	375	6,7	715.769.361	6,6	1.908.718
Valle D'Aosta	54	1,0	46.169.532	0,4	854.991
Lombardia	713	12,8	1.169.954.459	10,8	1.640.890
Trento	69	1,2	83.688.774	0,8	1.212.881
Bolzano	9	0,2	5.018.850	0,0	557.650
Veneto	590	10,6	676.894.174	6,3	1.147.278
Friuli V.G.	82	1,5	103.539.789	1,0	1.262.680
Liguria	173	3,1	146.638.455	1,4	847.621
Emilia Romagna	439	7,9	528.974.918	4,9	1.204.954
Toscana	295	5,3	214.788.531	2,0	728.097
Umbria	85	1,5	77.198.389	0,7	908.216
Marche	150	2,7	185.203.027	1,7	1.234.687
Lazio	802	14,4	2.233.424.577	20,7	2.784.819
Abruzzo	53	0,9	91.404.618	0,8	1.724.615
Molise	19	0,3	19.364.198	0,2	1.019.168
Campania	237	4,2	364.565.194	3,4	1.538.250
Puglia	246	4,4	393.477.511	3,6	1.599.502
Basilicata	28	0,5	55.672.443	0,5	1.988.302
Calabria	64	1,1	70.990.254	0,7	1.109.223
Sicilia	267	4,8	220.060.088	2,0	824.195
Sardegna	227	4,1	237.912.633	2,2	1.048.073
Ambito nazionale	596	10,7	3.148.617.922	29,2	5.282.916
n.c.	9	0,2	5.060.979	0,0	562.331
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785

Tabella 14 - Servizi - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2010						
Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	389	7,0	655.519.177	6,1	1.685.139	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	56	1,0	57.170.030	0,5	1.020.893	
Agenzie fiscali	17	0,3	29.278.981	0,3	1.722.293	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	71	1,3	306.523.726	2,8	4.317.236	
Enti di ricerca	84	1,5	81.905.533	0,8	975.066	
Università	83	1,5	102.561.233	1,0	1.235.678	
Centrali committenza	85	1,5	656.020.246	6,1	7.717.885	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	107	1,9	158.190.922	1,5	1.478.420
	servizi economici e di regolazione	204	3,7	1.055.868.115	9,8	5.175.824
Camere di commercio	20	0,4	13.800.446	0,1	690.022	
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	127	2,3	106.293.785	1,0	836.959
	Multiservizi	230	4,1	152.713.382	1,4	663.971
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	580	10,4	808.878.668	7,5	1.394.618
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	333	6,0	553.054.009	5,1	1.660.823
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	184	3,3	161.325.772	1,5	876.771
	Ambiente	209	3,7	480.240.754	4,4	2.297.803
	Aeroportuali	130	2,3	184.545.518	1,7	1.419.581
	Ferrovie	311	5,6	2.008.674.322	18,6	6.458.760
	Informatica e telecomunicazioni	108	1,9	100.917.718	0,9	934.423
	Porti ed Interporti	35	0,6	24.214.522	0,2	691.843
	Servizi postali	248	4,4	414.399.807	3,8	1.670.967
	Trasporto pubblico locale	69	1,2	90.081.620	0,8	1.305.531
Regioni	133	2,4	162.229.617	1,5	1.219.772	
Province	119	2,1	110.421.766	1,0	927.914	
Comuni	997	17,9	1.039.464.230	9,6	1.042.592	
Aziende del servizio sanitario nazionale	604	10,8	1.212.217.016	11,2	2.006.982	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	16	0,3	6.426.600	0,1	401.663	
Comunità montane	19	0,3	38.884.358	0,4	2.046.545	
n.c.	14	0,3	22.566.802	0,2	1.611.914	
Totale	5.582	100,0	10.794.388.676	100,0	1.933.785	

A4.3 Gli appalti pubblici di forniture aggiudicati di importo superiore a € 150.000

Classe d'importo (base d'asta)	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
> 150.000 € <= 500.000 €	4.294	62,4	1.112.436.864	10,5	259.068
> 500.000 € <= 1.000.000 €	1.079	15,7	703.196.412	6,6	651.711
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	1.210	17,6	2.401.464.080	22,6	1.984.681
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	223	3,2	1.671.425.979	15,7	7.495.184
> 15.000.000 €	78	1,1	4.745.399.496	44,6	60.838.455
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730

CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	19	0,3	27.011.530	0,3	1.421.659
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	219	3,2	1.504.234.473	14,1	6.868.651
Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	31	0,5	37.129.584	0,3	1.197.729
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	97	1,4	159.302.995	1,5	1.642.299
Macchinari agricoli	7	0,1	1.902.164	0,0	271.738
Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	111	1,6	129.827.407	1,2	1.169.616
Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	38	0,6	12.540.986	0,1	330.026
Stampati e prodotti affini	64	0,9	78.294.316	0,7	1.223.349
Sostanze chimiche	138	2,0	106.779.969	1,0	773.768
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	221	3,2	272.835.043	2,6	1.234.548
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	219	3,2	216.881.124	2,0	990.325
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	147	2,1	190.262.905	1,8	1.294.305
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	3.513	51,0	3.211.642.097	30,2	914.216

Tabella 16 - segue - Forniture - Contratti aggiudicati per CPV - Anno 2010					
CPV	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	631	9,2	2.988.063.857	28,1	4.735.442
Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	93	1,4	159.167.281	1,5	1.711.476
Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	10	0,1	2.138.996	0,0	213.900
Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	205	3,0	84.082.341	0,8	410.158
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	156	2,3	65.906.220	0,6	422.476
Acqua captata e depurata	7	0,1	23.728.092	0,2	3.389.727
Macchinari industriali	251	3,6	337.883.176	3,2	1.346.148
Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	30	0,4	8.247.582	0,1	274.919
Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	222	3,2	158.318.427	1,5	713.146
n.c.	455	6,6	857.742.269	8,1	1.885.148
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730

Tabella 17 - Forniture - Contratti aggiudicati per procedura di scelta del contraente - Anno 2010					
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo Medio
Procedura aperta	2.884	41,9	4.393.556.696	41,3	1.523.425
Procedura negoziata	906	13,2	1.530.868.991	14,4	1.689.701
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.828	26,6	3.541.014.710	33,3	1.937.098
Procedura ristretta	697	10,1	921.319.024	8,7	1.321.835
Altre procedure	454	6,6	216.081.849	2,0	475.951
n.c.	115	1,7	31.081.562	0,3	270.274
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730

Criterio di aggiudicazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Prezzo piu' basso	4.404	64,0	5.704.090.511	53,6	1.295.207
Offerta economicamente piu' vantaggiosa	2.472	35,9	4.905.262.009	46,1	1.984.329
n.c.	8	0,1	24.570.312	0,2	3.071.289
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730

Localizzazione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Piemonte	546	7,9	503.524.311	4,7	922.206
Valle D'Aosta	38	0,6	19.264.199	0,2	506.953
Lombardia	1.106	16,1	1.117.371.721	10,5	1.010.282
Trento	46	0,7	23.504.000	0,2	510.957
Bolzano	10	0,1	3.263.593	0,03	326.359
Veneto	750	10,9	1.026.857.646	9,7	1.369.144
Friuli V.G.	314	4,6	259.973.926	2,4	827.942
Liguria	221	3,2	194.934.113	1,8	882.055
Emilia Romagna	467	6,8	428.528.933	4,0	917.621
Toscana	159	2,3	84.711.994	0,8	532.780
Umbria	95	1,4	50.371.608	0,5	530.227
Marche	120	1,7	76.183.757	0,7	634.865
Lazio	602	8,7	1.715.952.000	16,1	2.850.419
Abruzzo	131	1,9	285.870.968	2,7	2.182.221
Molise	13	0,2	45.509.499	0,4	3.500.731
Campania	122	1,8	121.264.082	1,1	993.968
Puglia	270	3,9	226.127.041	2,1	837.508
Basilicata	17	0,2	19.303.035	0,2	1.135.473
Calabria	374	5,4	474.146.430	4,5	1.267.771
Sicilia	394	5,7	449.900.030	4,2	1.141.878
Sardegna	417	6,1	461.015.746	4,3	1.105.553
Ambito nazionale	671	9,7	3.046.068.002	28,6	4.539.595
n.c.	1	0,0	276.200	0,003	276.200
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730

Tabella 20 - Forniture - Contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante - Anno 2010

Tipologia stazione appaltante	Settori Ordinari e Settori Speciali					
	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio	
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	499	7,2	778.556.494	7,3	1.560.233	
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	16	0,2	78.083.562	0,7	4.880.223	
Agenzie fiscali	7	0,1	4.242.810	0,0	606.116	
Enti di previdenza ed Ordini professionali	25	0,4	52.033.576	0,5	2.081.343	
Enti di ricerca	90	1,3	47.218.594	0,4	524.651	
Università	87	1,3	39.891.413	0,4	458.522	
Centrali committenza	759	11,0	1.237.095.966	11,6	1.629.902	
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	78	1,1	59.271.814	0,6	759.895
	servizi economici e di regolazione	188	2,7	341.534.426	3,2	1.816.672
Camere di commercio	13	0,2	3.837.858	0,04	295.220	
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	72	1,0	58.083.242	0,5	806.712
	Multiservizi	175	2,5	107.837.655	1,0	616.215
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	324	4,7	985.996.298	9,3	3.043.198
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	216	3,1	469.172.942	4,4	2.172.097
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	170	2,5	180.927.630	1,7	1.064.280
	Ambiente	145	2,1	93.167.679	0,9	642.536
	Aeroportuali	84	1,2	70.056.595	0,7	834.007
	Ferrovie	413	6,0	2.007.534.271	18,9	4.860.858
	Informatica e telecomunicazioni	65	0,9	300.814.327	2,8	4.627.913
	Porti ed Interporti	8	0,1	7.292.341	0,1	911.543
	Servizi postali	65	0,9	367.782.483	3,5	5.658.192
	Trasporto pubblico locale	150	2,2	634.014.130	6,0	4.226.761
Regioni	42	0,6	69.468.364	0,7	1.654.009	
Province	28	0,4	14.094.159	0,1	503.363	
Comuni	150	2,2	70.116.226	0,7	467.442	
Aziende del servizio sanitario nazionale	2.983	43,3	2.520.067.994	23,7	844.810	
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	7	0,1	19.660.216	0,2	2.808.602	
Comunità montane	6	0,1	1.181.600	0,01	196.933	
n.c.	19	0,3	14.888.170	0,1	783.588	
Totale	6.884	100,0	10.633.922.832	100,0	1.544.730	

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

A5.1 I ribassi di contratti di lavori

Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
> 150.000 € <= 500.000 €	20,8	16,5	20,4
> 500.000 € <= 1.000.000 €	23,1	16,5	22,1
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	29,6	17,9	26,7
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	31,8	23,3	28,6
> 15.000.000 €	24,8	25,7	25,1
Totale	22,2	17,4	21,6

Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Procedura aperta	25,4	17,7	24,0
Procedura negoziata	18,9	18,0	18,8
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	19,3	15,3	19,0
Procedura ristretta	22,8	17,5	22,2
Altre procedure	24,0	20,2	23,9
Tutte le procedure	22,2	17,4	21,6

Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	23,6	19,4	23,2
Nord-est	19,4	19,7	19,5
Centro	22,9	18,4	22,4
Sud	27,1	15,3	25,2
Isole	16,7	12,9	16,3
Ambito nazionale	18,5	18,4	18,4
Totale	22,2	17,4	21,6

Tabella 24 - Lavori - Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (base d'asta) - Anno 2010

Tipologia stazione appaltante		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		22,9	14,6	21,6
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		26,4	36,6	30,3
Agenzie fiscali		28,8		28,8
Enti di previdenza ed Ordini professionali		28,5	20,5	28,3
Enti di ricerca		20,2		20,2
Università		24,4	21,4	24,1
Centrali committenza		24,2	22,3	23,2
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	21,8	16,5	20,7
	servizi economici e di regolazione	19,8	16,9	19,3
Camere di commercio		36,3	26,5	32,1
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	26,4	28,6	26,5
	Multiservizi	23,8	14,8	23,6
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	21,4	29,5	21,9
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	14,8		14,8
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	24,0	23,6	24,0
	Ambiente	24,4	15,8	23,2
	Aeroportuali	27,2	19,4	26,8
	Ferrovie	19,3	11,5	19,1
	Informatica e telecomunicazioni	19,4	22,0	19,6
	Porti ed Interporti	24,2	29,9	24,9
	Servizi postali	27,3		27,3
Trasporto pubblico locale	33,5	23,6	31,2	
Regioni		15,0	17,1	15,4
Province		22,6	17,5	22,2
Comuni		20,6	14,5	19,8
Aziende del servizio sanitario nazionale		24,8	25,3	24,9
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		24,2	17,8	23,0
Comunità montane		20,8	14,5	19,9
Totale		22,2	17,4	21,6

A5.2 I ribassi di contratti di servizi

Tabella 25 - Servizi-Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d'asta) - Anno 2010

Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
> 150.000 € <=500.000 €	19,2	16,4	18,2
> 500.000 € <= 1.000.000 €	16,5	14,6	15,4
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	19,4	15,6	17,2
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	12,5	13,5	13,2
> 15.000.000 €	10,0	18,3	15,8
Totale	18,7	15,8	17,4

Tabella 26 - Servizi - Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente - Anno 2010

Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Procedura aperta	22,0	14,8	17,6
Procedura negoziata	17,6	20,2	18,5
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	11,2	9,0	10,9
Procedura ristretta	23,0	16,1	20,1
Altre procedure	21,5	29,0	22,2
Tutte le procedure	18,7	15,8	17,4

Tabella 27 - Servizi - Valori medi dei ribassi per area geografica - Anno 2010

Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	19,3	14,6	17,4
Nord-est	15,0	14,6	14,8
Centro	19,0	17,8	18,5
Sud	19,7	10,7	16,2
Isole	22,9	16,9	20,0
Ambito nazionale	16,5	28,5	19,2
Totale	18,7	15,8	17,4

Tabella 28 - Servizi -Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (base d'asta) - Anno 2010				
Tipologia stazione appaltante		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		18,7	14,8	17,1
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		22,2	35,4	24,4
Agenzie fiscali		16,7	21,2	18,6
Enti di previdenza ed Ordini professionali		24,4	16,1	21,6
Enti di ricerca		15,9	20,7	18,6
Università		14,9	15,7	15,2
Centrali committenza		38,4	27,2	30,0
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	11,1	13,5	12,9
	servizi economici e di regolazione	26,8	16,0	22,1
Camere di commercio		27,0	22,4	23,9
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	22,8	22,9	22,8
	Multiservizi	18,4	11,8	17,1
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	18,0	26,9	18,7
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	18,0		18,0
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	21,2	18,9	20,6
	Ambiente	15,5	18,1	16,1
	Aeroportuali	23,1	25,1	23,9
	Ferrovie	17,2	20,4	17,5
	Informatica e telecomunicazioni	22,1	32,7	28,0
	Porti ed Interporti	20,9	23,9	22,3
	Servizi postali	19,2	30,1	22,1
Trasporto pubblico locale	13,9	16,2	15,0	
Regioni		12,3	17,8	16,3
Province		28,8	12,6	18,7
Comuni		15,0	9,8	11,4
Aziende del servizio sanitario nazionale		20,6	19,8	20,2
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		23,1	12,6	15,4
Comunità montane		13,0	10,9	11,9
Totale		18,7	15,8	17,4

A5.3 I ribassi di contratti di forniture

Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
> 150.000 € <= 500.000 €	19,2	16,3	18,4
> 500.000 € <= 1.000.000 €	17,4	15,6	16,8
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	15,6	17,0	16,1
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	15,6	19,1	16,8
> 15.000.000 €	13,4	17,3	14,9
Totale	18,3	16,4	17,7

Procedura di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Procedura aperta	23,5	17,5	21,3
Procedura negoziata	14,7	15,6	15,0
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	10,9	10,6	10,9
Procedura ristretta	18,1	18,1	17,9
Altre procedure	20,1	25,0	20,4
Tutte le procedure	18,3	16,4	17,7

Area geografica	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) - Complessivo
Nord-ovest	18,6	18,0	18,3
Nord-est	16,9	16,4	16,7
Centro	15,2	15,9	15,4
Sud	23,0	17,1	22,2
Isole	17,8	13,4	16,7
Ambito nazionale	15,2	15,9	15,2
Totale	18,3	16,4	17,7

Tipologia stazione appaltante		Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del massimo ribasso	Ribasso di aggiudicazione (%) - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione e (%) Complessivo
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale		16,0	11,9	15,3
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione		9,6	52,2	20,3
Agenzie fiscali		23,1	5,2	11,2
Enti di previdenza ed Ordini professionali		21,2	24,9	22,4
Enti di ricerca		23,6	9,6	13,9
Università		9,3	10,0	9,6
Centrali committenza		24,8	13,2	24,4
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di	di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	18,5	10,0	11,5
	di servizi economici e di regolazione	18,9	20,1	19,2
Camere di commercio		10,1	9,5	9,9
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	Stradali	21,3	23,5	22,6
	Multiservizi	16,1	10,9	14,8
	Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	17,8	25,8	18,8
	Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	12,5	6,2	11,5
	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	18,7	13,6	17,9
	Ambiente	15,9	11,2	14,6
	Aeroportuali	10,1	18,1	11,0
	Ferrovie	15,2	19,3	15,4
	Informatica e telecomunicazioni	10,3	24,1	15,6
	Porti ed Interporti	17,1	10,0	16,1
	Servizi postali	23,9	12,9	22,3
	Trasporto pubblico locale	15,8	12,6	14,7
	Regioni		19,1	14,7
Province		22,6	17,1	20,0
Comuni		20,3	17,5	19,1
Aziende del servizio sanitario nazionale		16,8	17,9	17,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica		32,2		32,2
Comunità montane		1,1	13,7	7,4
Non classificato		4,7	10,7	8,7
Totale		18,3	16,4	17,7

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

Tabella 1 - Lavori- Contratti avviati tra il 2009 ed il 2010 per procedura di affidamento				
Procedura di scelta del contraente	Numero	Numero (%)	Importo (mln euro)	Importo (%)
Procedura aperta	2.502	10,4	233,1	11,9
Procedura ristretta	1.152	4,8	101,9	5,2
Procedura negoziata	6.423	26,8	520,4	26,5
Lavori in economia (cottimo fiduciario)	8.036	33,6	629,6	32,1
Lavori in economia (amministrazione diretta)	307	1,3	21,7	1,1
Affidato secondo le procedure vigenti in ambito regionale	684	2,8	59,9	3,1
n.c.	4.828	20,2	395,1	20,1
Totale	23.932	100,0	1.961,7	100,0

Tabella 2 - Lavori- Contratti avviati tra il 2009 ed il 2010 per tipologia di lavori				
Tipologia lavori	Numero	Numero (%)	Importo (mln euro)	Importo (%)
Manutenzione straordinaria	8.942	37,4	718,5	36,6
Nuova costruzione	3.909	16,3	321,7	16,4
Manutenzione ordinaria	3.360	14,1	274,1	14,0
Ristrutturazione	1.990	8,3	168,6	8,6
Completamento	1.371	5,7	110,5	5,6
Restauro	577	2,4	48,8	2,5
Ampliamento	532	2,2	46,2	2,4
Recupero	460	1,9	39,9	2,0
Demolizione	73	0,3	6,0	0,3
Altro	739	3,1	60,5	3,1
n.c.	1.979	8,3	166,8	8,5
Totale	23.932	100,0	1.961,7	100,0

Tabella 3 - Lavori- Contratti avviati tra il 2009 ed il 2010 per tipologia di stazione appaltante				
Tipologia stazione appaltante	Numero	Numero (%)	Importo (mln euro)	Importo (%)
Comuni	12.862	53,7	1.047,40	53,4
Province	2.863	12	232,6	11,9
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	1.466	6,1	128,7	6,6
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	960	4	78,7	4
Regioni	915	3,8	77,6	4
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici - Enti ed Agenzie di regolazione dell'attività economica	875	3,7	66	3,4
Aziende del servizio sanitario nazionale	717	3	61,6	3,1
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	684	2,9	61,4	3,1
Università	489	2	37,9	1,9
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	432	1,8	37,4	1,9
Comunità montane	399	1,7	32	1,6
NC - Locale	155	0,7	12,4	0,6
Enti di previdenza e Ordini Professionali	83	0,3	6,2	0,3
Enti di ricerca	43	0,2	2,9	0,2
Camere di commercio	15	0,1	1,2	0,1
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	10	0	0,5	0
Centrali committenza	5	0	0,7	0
Agenzie fiscali	4	0	0,4	0
n.c.	955	4	76	3,9
Totale	23.932	100	1.961,70	100

Tabella 4 - Lavori -Tempi di esecuzione dei contratti conclusi tra il 2009 ed il 2010		
Durata	Numero	Numero (%)
< 90 giorni	2.599	31,6
90-179	2.405	29,3
180-269	1.496	18,2
270-365	952	11,6
Superiore ad 1 anno	674	8,2
n.c.	90	1,1
Totale	8.216	100,0

Tabella 5 - Lavori - Scostamento tra tempi effettivi di esecuzione e tempi previsti per contratti avviati e conclusi nel periodo 2009-2010

Scostamento tempi	Numero	Numero (%)
Conclusione anticipata	832	10,1
fino a 90 giorni	5.289	64,4
91-180 giorni	185	2,3
fino a 1 anno	108	1,3
oltre 1 anno	11	0,1
n.c.	1.791	21,8
Totale	8.216	100,0

Tabella 7 -Lavori - Distribuzione per classe di oneri sostenuti degli interventi avviati e conclusi nel periodo 2009-2010

Oneri	Numero	Numero (%)
< 0	74	0,9
0	4.745	57,8
fino a 5.000 euro	413	5,0
fino a 10.000 euro	316	3,8
oltre 10.000 euro	421	5,1
n.c.	2.247	27,4
Totale	8.216	100,0

Tabella 8 -Lavori- Distribuzione per classe di oneri sostenuti degli interventi con scarto positivo avviati e conclusi nel periodo 2009-2010

Oneri	Numero	Numero (%)
fino a 5.000 euro	413	35,9
fino a 10.000 euro	316	27,5
oltre 10.000 euro	421	36,6
Totale	1.150	100,0

Tabella 9- Lavori- Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per procedura di affidamento - Periodo 2009-2010

Procedura di scelta del contraente	Ribasso medio (%)
Procedura aperta	20,7
Procedura ristretta	17,6
Procedura negoziata	15,3
Lavori in economia (amministrazione diretta)	12,9
Lavori in economia (cottimo fiduciario)	17,0
Affidato secondo le procedure vigenti in ambito regionale	14,9
n.c.	16,6

Tipologia lavori	Ribasso medio (%)
Manutenzione ordinaria	20,6
Demolizione	18,5
Ampliamento	17,3
Manutenzione straordinaria	16,8
Ristrutturazione	16,5
Nuova costruzione	16,2
Altro	15,7
Recupero	15,5
Restauro	15,2
Completamento	15,1
n.c.	14,8

Tipologia stazione appaltante	Ribasso medio (%)
Centrali committenza	24,6
Agenzie fiscali	23,6
Enti di previdenza e Ordini Professionali	22,9
Aziende del servizio sanitario nazionale	21,3
Enti, Fondazioni ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	19,8
Università	19,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	18,3
Province	18,2
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici	17,5
Enti di ricerca	17,2
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	16,8
Comuni	16,8
NC - Locale	15,7
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici - Enti ed Agenzie di regolazione dell'attività economica	14,3
Comunità montane	13,6
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	13,2
Regioni	12,9
Camere di commercio	11,5
n.c.	15,0

A.7 I tempi amministrativi negli appalti di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro - Periodo di riferimento 2008 - 2010

Tabella 1 - Lavori - Tempi medi tra l'incarico di progettazione esterna e la consegna del progetto per classe di importo		
<i>Classe di importo</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>	
	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
> 150.000 € <=500.000 €	456,4	60,8
> 500.000 € <= 1.000.000 €	614,0	18,9
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	774,4	17,1
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	749,6	2,5
> 15.000.000 €	790,5	0,7
Tutte le classi	550,1	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono solo agli appalti con progettazione esterna (infatti, solo in tale caso, si dispone dell'informazione relativa alla data dell'incarico e alla data della consegna del progetto).

Tabella 2 - Lavori - Tempi medi tra la consegna del progetto (progettazione esterna) e la pubblicazione del bando per classe di importo		
<i>Classe di importo</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>	
	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
> 150.000 € <=500.000 €	220,7	51,9
> 500.000 € <= 1.000.000 €	266,0	23,3
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	314,5	21,4
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	393,7	2,9
> 15.000.000 €	437,3	0,5
Tutte le classi	257,4	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono solo agli appalti con progettazione esterna (infatti, solo in tale caso, si dispone dell'informazione relativa alla data della consegna del progetto).

Tabella 3 - Lavori - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la scadenza per la presentazione delle offerte per classe di importo

Classe di importo	Periodo 2008 - 2010	
	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 150.000 € <= 500.000 €	41,3	56,1
> 500.000 € <= 1.000.000 €	48,4	20,7
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	53,8	19,3
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	94,8	2,8
> 15.000.000 €	131,8	1,1
Tutte le classi	47,6	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono sia agli appalti con progettazione esterna che a quelli con progettazione interna.

Tabella 4 - Lavori - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la scadenza per la presentazione delle offerte per criterio e procedura di scelta

Criterio	Procedura	Periodo 2008 - 2010	
		Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
Offerta economicamente più vantaggiosa	Procedura aperta	44,9	84,4
	Procedura ristretta	155,9	9,1
	Procedura negoziata	90,3	6,2
	n.c.	77,5	0,3
	Tutte le procedure	57,9	100,0
Massimo ribasso	Procedura aperta	39,1	86,5
	Procedura ristretta	117,8	5,6
	Procedura negoziata	65,8	7,4
	n.c.	85,7	0,5
	Tutte le procedure	45,7	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono sia agli appalti con progettazione esterna che a quelli con progettazione interna.

Tabella 5 - Lavori - Tempi medi tra la scadenza per la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione per classe di importo		
<i>Classe di importo</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>	
	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
> 150.000 € <=500.000 €	51,0	57,0
> 500.000 € <= 1.000.000 €	63,4	20,3
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	93,8	19,0
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	168,9	2,7
> 15.000.000 €	210,6	1,0
Tutte le classi	66,5	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono sia agli appalti con progettazione esterna che a quelli con progettazione interna.

Tabella 6 - Lavori - Tempi medi tra la scadenza per la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione per criterio e procedura di scelta			
<i>Criterio</i>	<i>Procedura</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>	
		<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
Offerta economicamente più vantaggiosa	Procedura aperta	85,8	84,5
	Procedura ristretta	121,1	9,0
	Procedura negoziata	52,4	6,1
	n.c.	35,2	0,3
	Tutte le procedure	86,8	100,0
Massimo ribasso	Procedura aperta	65,0	85,5
	Procedura ristretta	60,4	5,6
	Procedura negoziata	40,5	8,4
	n.c.	66,3	0,5
	Tutte le procedure	62,7	100,0

Nota: I tempi medi si riferiscono sia agli appalti con progettazione esterna che a quelli con progettazione interna.

Tabella 7 - Lavori - Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione (esterna) all'aggiudicazione definitiva	
<i>Durata media delle fasi</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>
	<i>Tempi medi (giorni)</i>
Dall'incarico di progettazione esterna alla consegna del progetto	550,1
Dalla consegna del progetto (progettazione esterna) alla pubblicazione del bando	257,4
Dalla pubblicazione del bando alla scadenza per la presentazione delle offerte	47,6
Dalla scadenza per la presentazione delle offerte all'aggiudicazione	66,5
Durata totale fasi amministrative	921,7

Nota: I tempi medi delle prime due fasi si riferiscono solo agli appalti con progettazione esterna (infatti, solo in tale caso, si dispone dell'informazione relativa alla data dell'incarico e alla data della consegna del progetto). I tempi medi della terza e quarta fase si riferiscono sia agli appalti con progettazione esterna che a quelli con progettazione interna.

Tabella 8 - Lavori - Riepilogo dei tempi medi dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione definitiva per criterio e procedura di scelta		
<i>Criterio</i>	<i>Procedura</i>	<i>Periodo 2008 - 2010</i>
		<i>Tempi medi (giorni)</i>
Offerta economicamente piu' vantaggiosa	Procedura aperta	130,7
	Procedura ristretta	277,0
	Procedura negoziata	142,7
	n.c.	112,7
	Tutte le procedure	144,7
Massimo ribasso	Procedura aperta	104,1
	Procedura ristretta	178,2
	Procedura negoziata	106,2
	n.c.	151,9
	Tutte le procedure	108,4

APPENDICE B**ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ**

Nel periodo di riferimento (anno 2010- mese di aprile 2011) l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato atti di determinazioni ed atti di segnalazione di rilevante interesse per l'attività contrattuale pubblica.

B.1 Determinazioni - anno 2010***B.1.1 Determinazione 1/2010 del 12 gennaio 2010 - "Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi"***

Nella determinazione 1/2010 sono stati esaminati gli aspetti problematici più rilevanti derivanti dall'applicazione dell'articolo 38 del Codice dei contratti, al fine di orientare le stazioni appaltanti nei diversi aspetti emersi dalla prassi e dalla giurisprudenza. Importanti indicazioni sono state rese con riguardo al procedimento di annotazione in caso di false dichiarazioni in merito ai requisiti ed alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara (lettera h) dell'articolo 38). L'Autorità ha stabilito che l'annotazione deve essere preceduta da un contraddittorio con le parti interessate al fine di valutare l'eventuale inconferenza della notizia o l'inesistenza in punto di fatto dei presupposti per l'annotazione. L'analisi si è poi incentrata sui profili indicati dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici come maggiormente controversi nella prassi applicativa in relazione a ciascuna delle ipotesi di esclusione.

B.1.2 Determinazione n. 2 dell'11 Marzo 2010 - "Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici"

Con la determinazione 2/2010, l'Autorità ha inteso sciogliere 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. La determinazione adottata, oltre a dar conto dell'inquadramento giuridico delle concessioni a livello comunitario e nazionale, ha chiarito che nel contratto di concessione debbono essere stabilite le modalità di rendicontazione e di contabilizzazione dei lavori, in relazione alla fattispecie concreta, al fine di consentire al concedente di esercitare in maniera efficace i propri poteri di controllo e vigilanza. Tuttavia, non è obbligatorio, ai fini di tale rendicontazione, applicare le norme previste dal d.P.R. n. 554/99 per la contabilizzazione dei lavori affidati in appalto, tranne nel caso in cui il concessionario abbia natura di amministrazione aggiudicatrice. Nella determinazione si è posto in rilievo che il contratto di concessione deve altresì specificare i compiti del responsabile del procedimento, la loro estensione e le relative modalità di esercizio, così come debbono essere disciplinati ulteriori aspetti rilevanti sul piano esecutivo, quali le modalità di redazione dei progetti definitivi ed esecutivi, le modalità di esecuzione dei lavori, i poteri di controllo e di approvazione del concedente (in fase di redazione dei progetti, in fase di esecuzione dei lavori, con riguardo alla sicurezza, nonché in fase di gestione dell'intervento), le modalità di erogazione del contributo pubblico ove previsto, le caratteristiche dei servizi da prestare e della loro gestione, le modalità di revisione del piano economico finanziario, i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, la durata della concessione, le sanzioni per il mancato rispetto degli standard progettuali e tecnici e l'approvazione di possibili varianti. E' altresì opportuno che la concessione contenga un quadro sinottico di tutti i rischi, di qualsiasi natura, suscettibili di verificarsi nel corso dell'intervento complessivo (dalla stipula del contratto al termine della concessione), con l'indicazione del soggetto (concedente o concorrente) che dovrà farsi carico del singolo rischio, nel caso in cui esso si avveri.

La determinazione ha chiarito, inoltre, che spetta al concedente la nomina dei collaudatori il cui costo può essere posto a carico del concessionario.

Per quanto riguarda, invece, la nomina del direttore dei lavori, si è ritenuto che essa sia di competenza del concessionario, ma che il contratto possa prevedere il gradimento del concedente sulla nomina. Parimenti, non può che essere rimesso al concessionario l'adempimento delle funzioni in materia di sicurezza, con riguardo alla nomina del coordinatore in fase di progettazione e del coordinatore in fase di esecuzione, in ragione della necessità di un rapporto costante con le imprese esecutrici per valutare eventuali modifiche ed interventi diretti a migliorare la sicurezza in cantiere.

B.1.3 Determinazione n. 3/2010 del 3 giugno 2010- "Procedimento per il rilascio del nulla osta a nuova attestazione di qualificazione SOA su istanza dell'impresa cui sia stata dichiarata decaduta l'attestazione a seguito di accertamento di false dichiarazioni; indicazioni interpretative dell'articolo 17, comma 1, lett. m) del d.P.R. 25 gennaio 2000, n.34"

Con la determinazione n. 3 del 3 giugno 2010, l'Autorità ha descritto il percorso che deve seguire l'impresa che abbia subito la decadenza dell'attestazione SOA a seguito dell'accertamento di false dichiarazioni o documentazioni rese in sede di qualificazione.

Come già evidenziato nella determinazione n. 6/2006, la decadenza dell'attestato è quel provvedimento emesso dalla stessa Autorità o, più frequentemente, dalla SOA che a tutela della regolare esecuzione dell'opera e della corretta concorrenza, evita l'immissione e la permanenza nel mercato di attestazioni fondate su false documentazioni.

La decadenza, pertanto, non accerta la non imputabilità soggettiva dell'alterazione documentale o la buona fede nelle dichiarazioni non veritiere, ma si basa sul fatto oggettivo della mancanza di veridicità dei documenti prodotti in sede di qualificazione. Su tali premesse, l'Autorità ha escluso che un siffatto accertamento possa comportare per l'impresa

l'impossibilità futura, e senza termine, di ottenere una nuova attestazione, qualora si tenga conto che le stesse dichiarazioni o documentazioni non veritiere comportano, se presentate in gara, l'interdizione annuale dai pubblici appalti. In ragione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, similmente a quanto disciplinato per le falsità rese in sede di gara, l'impresa, non più attestata, potrà, al contrario, ottenere una nuova qualificazione, decorso il termine di un anno dall'inserimento nel casellario della notizia della decadenza (o del diniego) dell'attestazione.

Prima della scadenza dell'anno d'interdizione l'impresa può richiedere l'accertamento della non imputabilità, così da "ricostituire" il requisito di ordine generale di non aver reso false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti previsti per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione. In altre parole, la nuova attestazione può essere ottenuta a seguito di: (I) "riabilitazione" per decorso dell'anno; (II) falso non imputabile accertato dall'Autorità.

La valutazione dell'istanza di non imputabilità o riattestazione, pur seguendo un procedimento autonomo e distinto, può svolgersi, tuttavia, contestualmente a quello predisposto per l'accertamento della sussistenza oggettiva del falso.

Detta imputabilità può essere pertanto esclusa solo nel caso di: (1) adozione, da parte dell'impresa, di un "idoneo" sistema gestione e controllo che interessi i soggetti apicali dell'impresa, il personale e i terzi incaricati (sono, invece, irrilevanti le dimissioni o la revoca del mandato); (2) falsità prodotta da soggetti terzi totalmente estranei all'impresa e maturata al di fuori di ogni possibile controllo da parte della stessa (verificabile alla stregua degli ordinari parametri di diligenza).

Il soggetto legittimato a compiere tale valutazione è l'Autorità, quale garante dell'efficienza e corretto funzionamento del mercato e organo di vigilanza sul sistema di qualificazione. Il procedimento si svolge in contraddittorio alla presenza sia dell'impresa che della SOA.

Della non imputabilità è data pubblicità nel Casellario informatico. La disciplina dei soggetti terzi ricomprende la spinosa questione della cessione d'azienda o di un ramo della stessa. L'impresa cessionaria dovrà o

dimostrare la propria buona fede nell'acquisto ovvero attendere il trascorrere dell'anno d'interdizione; ciò fatto la cessionaria potrà impiegare i restanti (e veritieri) requisiti dell'impresa cui sia stata dichiarata decaduta l'attestazione SOA.

L'eventuale istanza di non imputabilità rivolta all'Autorità è corredata da:

- 1) copia dell'atto di cessione registrato ovvero dell'atto pubblico di donazione, accompagnati da eventuali relazioni giurate, da cui risultino i requisiti acquisiti (materiali e immateriali) nonché la loro consistenza economica, il prezzo pattuito e la prova dell'avvenuto pagamento (questi ultimi due solo per la cessione);
- 2) relazione da cui risulti la pregressa consistenza dell'impresa;
- 3) dichiarazione sostitutiva: a. del rappresentante legale che attesti l'inesistenza di situazioni di controllo o collegamento (diretto o indiretto) con la cedente ovvero che specifichi perché lo si ritenga ininfluenza; b. dei soggetti apicali e dei soci, in merito allo stato di famiglia, con indicazione di coniuge, figli, genitori, fratelli e sorelle;
- 4) visura camerale storica dell'impresa cessionaria;
- 5) ogni altro documento utile a provare la buona fede

B.1.4 Determinazione n. 4/2010 del 7 luglio 2010 "Disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi"

La determinazione è frutto di specifiche indagini conoscitive svolte dall'Autorità nel corso del 2009, che hanno evidenziato prassi non corrette nella concreta applicazione della normativa sui ritardati pagamenti di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (decreto 231) ai contratti pubblici di forniture e servizi, quali la individuazione unilaterale di termini di pagamento superiori a quelli legali, l'inclusione dei termini di pagamento in deroga tra gli elementi di valutazione delle offerte e la riduzione del tasso di interesse di mora previsto dal decreto.

La determinazione ha illustrato il quadro normativo derivante dal recepimento della direttiva 2000/35/CE, evidenziandone il carattere di norme imperative. E' stato, quindi, puntualizzato che la partecipazione ad

una procedura di gara non può valere come accettazione tacita di condizioni di pagamento difformi da quelle predeterminate dal decreto 231, giacché per espressa previsione di legge tali norme possono essere derogate solo mediante accordo tra le parti ed a patto che l'accordo non sia gravemente iniquo per il creditore. Conseguentemente, l'Autorità ha posto in rilievo che la contrarietà a norme imperative determina la nullità delle clausole difformi inserite in bandi e capitolati di gara con applicazione automatica di clausole di contenuto conforme a quelle illegittimamente derogate. Da ciò consegue, altresì, l'illegittimità di un'eventuale esclusione dalla procedura di gara disposta in ragione della mancata accettazione (espressa o meno) della clausola contrattuale iniqua e l'illegittimità dell'attribuzione di un punteggio in sede di valutazione dell'offerta tecnica per l'adesione a termini di pagamento in deroga.

Nella determinazione si è posto in evidenza che, di fatto, i termini e le condizioni di cui al decreto 231 sono inderogabili per la pubblica amministrazione. In via del tutto eccezionale, il bando potrà indicare quelle condizioni oggettive specificamente individuate che impediscono alle stazioni appaltanti di rispettare le condizioni di pagamento imposte dalle norme, purché le stesse non siano imputabili alla violazione del dovere generale che grava sulle amministrazioni pubbliche di verificare la compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.

B.1.5 Determinazione n. 5/2010 del 27 luglio 2010 - "Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria"

Allo scopo di fornire indirizzi precisi ed omogenei al mercato l'Autorità ha emanato, le "Linee Guida per l'affidamento dei servizi di ingegneria", a seguito di una consultazione on-line; l'Autorità ha inoltre istituito un tavolo tecnico di consultazione con gli ordini professionali e le categorie economiche interessate e con la partecipazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In primo luogo, l'Autorità ha richiamato l'attenzione delle amministrazioni aggiudicatrici sull'importanza di alcune fondamentali operazioni propedeutiche all'indizione delle gare di appalto, come la corretta individuazione del costo della progettazione da porre al centro del confronto concorrenziale. E' stato evidenziato che, se, da un lato, la legge Bersani ha eliminato l'obbligo per le stazioni appaltanti di applicare tariffe fisse o minime, dall'altro lato il medesimo intervento normativo ha espressamente ammesso che le amministrazioni possano utilizzare le tariffe professionali, laddove ritenute adeguate, quale criterio, o base di riferimento per determinare l'importo a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria (articolo 2, comma 2, della legge Bersani).

In ogni caso, il principio generale che occorre salvaguardare, anche all'indomani dell'abolizione dei minimi tariffari, è che la stima dell'importo a base di gara non può essere effettuata in modo sintetico o forfettario, ma occorre sempre utilizzare parametri chiari e predeterminati, anche nell'ipotesi in cui la stazione appaltante legittimamente decida di non applicare le tariffe professionali, ma altri criteri di riferimento, come listini, o prezziari. L'amministrazione aggiudicatrice dovrà, dunque, indicare espressamente non solo la descrizione analitica delle prestazioni professionali richieste, ma anche dei loro costi, in modo che i concorrenti possano rendersi subito conto di quali siano le prestazioni in gara ed a fronte di quale prezzo, per cui sarebbe, altresì, opportuno allegare anche un documento dettagliato con l'elaborazione di una parcella, quasi a mutuare la logica del computo metrico estimativo delle opere da realizzare, documento indefettibile nell'ambito delle gare per l'affidamento di opere pubbliche. Altra leva cruciale per limitare gli effettivi distorsivi del mercato dei servizi di ingegneria riguarda la corretta scelta, da parte della stazione appaltante, del criterio in base al quale selezionare la migliore offerta tra quelle presentate. In merito ai criteri di aggiudicazione, come noto, il Codice ha recepito l'impostazione comunitaria, che rimette alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta del metodo di aggiudicazione, tra quello del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (ben diversa l'impostazione della legge

Merloni che, nella quasi totalità dei casi, imponeva alle amministrazioni di aggiudicare l'appalto all'offerta che presentasse il prezzo più basso).

Peraltro, il Codice fornisce un preciso criterio guida per indirizzare il potere discrezionale dell'amministrazione nella scelta tra i due criteri (potere che non risulta, quindi, assolutamente libero nei fini): l'art. 81 prescrive, infatti, che debba essere preferito il criterio più adeguato alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni, che costituiscono, dunque, i punti di riferimento, nonché i vincoli alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

In ossequio a tale impostazione, l'Autorità ha sottolineato in più occasioni (nella determinazione n. 4/2007 e poi, nell'ultima, n. 5/2010) che, per l'affidamento dei servizi di ingegneria, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta più idoneo a garantire una corretta valutazione della qualità delle prestazioni offerte, rispetto al criterio del prezzo più basso, non funzionale alla valutazione dei profili tecnici e professionali, tipici dei servizi in esame. Come noto, infatti, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa fonda l'aggiudicazione dei contratti pubblici non tanto su una stima quantitativo-economica, ma sulla valutazione di una pluralità di elementi concernenti la natura, l'oggetto e le caratteristiche del contratto, integrando, quindi, il dato economico con quello tecnico e qualitativo. In applicazione di tale criterio, l'amministrazione può, ad esempio, decidere di privilegiare elementi attinenti al pregio estetico dell'opera, piuttosto che all'economicità della manutenzione, o, ancora, all'utilizzo di tecnologie ecologicamente compatibili, orientando, in tal modo, la presentazione di offerte concretamente volte alla soddisfazione degli obiettivi perseguiti.

Nelle "Linee Guida" del 2010, l'Autorità ha, quindi, indicato come residuale il ricorso al criterio del prezzo più basso, ammettendone l'utilizzo solo in caso di semplicità e ripetitività delle prestazioni da svolgere per cui, di fronte ad un servizio predefinito nei dettagli dalla stazione appaltante, l'offerta economica deve contenere esclusivamente l'indicazione della percentuale di ribasso offerto rispetto al prezzo a base di gara.

Nella determinazione n. 5 del 2010, l'Autorità ha suggerito, inoltre, ai fini dell'assegnazione dei punteggi alle singole offerte e della selezione di quella economicamente più vantaggiosa, di anticipare l'applicazione della formula già prevista nell'Allegato M dell'allora "bozza" di Regolamento di attuazione del Codice (formula diversa da quella contenuta nel vecchio Regolamento DPR 554/1999). Tale nuova formula, basata su un valore di riferimento non più corrispondente al massimo ribasso offerto, ma alla media di tutti i ribassi, attribuisce i punteggi con andamento non lineare, favorendo, pertanto, i ribassi medi e penalizzando, invece, le offerte sproporzionate (pur nel rispetto del principio di proporzionalità, per cui al prezzo più basso deve corrispondere un punteggio più alto).

Un'altra questione che l'Autorità ha sempre ritenuto di primaria importanza riguarda le modalità di aggiudicazione degli appalti di importo più basso, in particolare quelli inferiori alla soglia di 100.000 euro, per i quali il Codice consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando; questa fascia di affidamenti è la più esposta all'utilizzo di procedure e criteri di aggiudicazione poco trasparenti e rispettosi della parità di trattamento tra gli operatori economici, pur rappresentando, nel complesso, una cospicua percentuale del mercato nazionale.

Per queste ragioni l'Autorità è intervenuta più volte (con la determinazione n.1/2006 e poi con la n.5/2010) per richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla concreta attuazione dei principi di derivazione europea, che, come ribadito sia dalla Commissione che dalla Corte di Giustizia, trovano necessariamente applicazione anche per gli affidamenti sotto soglia: "*.. i principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione comportano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato alla concorrenza*" (Comunicazione interpretativa della Commissione europea 2006/C 179/02).

Le linee guida sono, infatti, corredate da alcune tabelle illustrative che forniscono suggerimenti alle stazioni appaltanti sulla determinazione dell'importo a base di gara e sulla valutazione dei servizi analoghi; si tratta

di indicazioni nuove anche rispetto a precedenti riflessioni della stessa Autorità.

La consultazione effettuata dall'Autorità all'interno del tavolo tecnico composto dalle associazioni rappresentative degli operatori del settore, ha messo in evidenza la preoccupazione per i ribassi eccessivi, le difficoltà di condurre le verifiche sulla congruità delle offerte, la necessità, ai fini di una uniforme applicazione delle disposizioni riguardanti gli affidamenti, di una omogeneizzazione dei documenti di gara, l'importanza della corretta individuazione dell'oggetto contrattuale, anche per la determinazione dell'importo a base dell'affidamento, nonché la preventiva analisi degli elementi della prestazione ai fini della successiva verifica della congruità del prezzo offerto. Una ulteriore questione ha riguardato i requisiti di partecipazione con riferimento alle classi e categorie di opere previste dalla legge n. 143/1949 sulle tariffe professionali, in quanto la richiesta di specifici servizi svolti in particolari classi e categorie potrebbe comportare una restrizione della concorrenza. Il tema della qualità della progettazione è strettamente connesso a quello della scelta dei professionisti cui affidare gli incarichi: l'Autorità, per dare un contributo alla soluzione dei profili critici emersi nell'attività di vigilanza e nel confronto all'interno del tavolo tecnico, ha inteso fornire una visione complessiva del tema dell'affidamento degli incarichi di natura tecnica, affrontandone gli snodi più delicati. Il punto di partenza è la considerazione che per l'affidamento dei servizi tecnici si intrecciano più aspetti connessi: a quale classe e categoria fra quelle previste dalla categoria professionale appartiene l'opera pubblica da realizzare, quale è il costo della progettazione da porre al centro del confronto concorrenziale, quali sono i requisiti di natura economico-finanziaria e tecnico-organizzativa che debbono possedere i progettisti. Questi aspetti sono collegati alla struttura della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti, risalente, nell'impianto fondamentale, al 1949. La tariffa prevede una suddivisione di tutte le opere (pubbliche e private) in classi e categorie, in corrispondenza delle quali vi è poi una percentuale decrescente con l'importo dei lavori che moltiplicata

per tale importo e per le aliquote delle prestazioni da redigere, determina il corrispettivo da pagare ai progettisti.

Con il decreto 4 aprile del 2001 il legislatore ha tenuto fermo l'impianto delle classi e categorie, modificando sostanzialmente percentuale e aliquote delle singole prestazioni.

Operazioni fondamentali che le stazioni appaltanti devono effettuare per la indizione di gare di appalto di servizi tecnici sono la determinazione dell'importo del corrispettivo del servizio da porre a base di gara e la individuazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere candidati e concorrenti per poter partecipare. In caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è necessario chiarire poi il contenuto del documento da presentare, ai fini della dimostrazione della professionalità o della adeguatezza dell'offerta.

Tutto ciò è collegato alla determinazione di quale sia la classe e categoria o le classi e categorie cui appartiene l'intervento al quale si riferiscono i servizi tecnici da affidare, come previste dalla tariffa professionale.

Al fine di supportare gli operatori nelle attività da espletare per indire le gare, l'Autorità ha elaborato alcune tabelle che illustrano alle stazioni appaltanti come determinare l'importo dei corrispettivi della progettazione da porre a base di gara, come individuare le classi e le categorie degli interventi e come specificare i requisiti speciali dei concorrenti. Nell'elaborare tali tabelle si è dovuto tenere conto della profonda differenza che sussiste fra le moderne opere da realizzare e quelle in base alle quali era stata formulata l'articolazione prevista dalla tariffa del 1949.

Le tabelle n. 1, 2 e 3 allegate alle Linee Guida, sono state costruite suddividendo gli interventi in base alla loro destinazione funzionale e/o complementare (per esempio, opere strumentali alla prestazione di servizi di istruzione, opere strumentali alla prestazione di servizi di giustizia, opere strutturali, impianti tecnologici). Per ogni destinazione funzionale sono state individuate le possibili opere e per ognuna la classe e categoria o classi e categorie cui normalmente appartiene.

Di tutte le classi, una presenta aspetti particolari: quella relativa agli organismi edilizi (classe I) in quanto la tariffa del 1949 prevede in categorie diverse all'interno della stessa classe opere che strutturalmente sono la stessa cosa: va notato che sicuramente le caratteristiche degli edifici nel 1949 non corrispondono, come già notato, a quelle del 2010 dal punto di vista delle funzioni sociali che svolgono e della struttura tecnologica, come, ad esempio, gli impianti, sicuramente notevolmente diversi rispetto a quelli dell'epoca.

D'altra parte, dopo l'abolizione dei minimi tariffari, l'importo a base di gara connesso alla categoria individuata per l'opera non comporta il pagamento del corrispettivo previsto, in quanto questo è determinato dalla concorrenza che si sviluppa in gara. Ad una categoria più elevata corrispondono requisiti del progettista più elevati e quindi di maggiore garanzia per la realizzazione di opere di qualità.

Le tabelle 4.1 - 4.7 delle citate Linee Guida costituiscono, invece, una linea guida per redigere una specie di computo metrico estimativo delle diverse prestazioni che può essere la base per una adeguata verifica di congruità delle offerte. Le tabelle contengono un esempio, relativo ad un'opera puntuale, di come si possano collegare le aliquote delle prestazioni parziali previste dal decreto 4 aprile 2001 con il nuovo elenco degli elaborati progettuali stabilito dal regolamento attuativo del Codice in corso di emanazione.

Tali aliquote, moltiplicate per la corrispondente percentuale di cui alla tabella A del decreto e per l'importo presunto dei lavori da progettare forniscono i costi presunti dei diversi elaborati. Tale elenco di elaborati, con relativi costi, dovrebbe, a parere dell'Autorità, costituire un allegato ai documenti di gara.

B.1.6 Determinazione n. 6/2010 del 27 luglio 2010 - "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 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale del 17 agosto 2010 n. 191)".

Con la determinazione n. 6, l'Autorità ha dato 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.

L'art. 40, comma 3, lett. b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di trasmettere copia dei certificati di esecuzione dei lavori all'Autorità la quale, per il tramite dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, li mette a disposizione delle Società Organismi di Attestazione (SOA) ai fini dell'assolvimento del compito di attestare nei soggetti qualificati l'esistenza, tra gli altri, dei requisiti tecnico organizzativi. L'obbligo posto a carico delle stazioni appaltanti trova spiegazione nel sistema di controlli che, ai sensi del medesimo art. 40, comma 3, del Codice, impone alle SOA di verificare tutti i requisiti dell'impresa richiedente prima del rilascio dell'attestazione di qualificazione.

Pertanto - come chiarito dall'Autorità nel Comunicato n. 53 del 21.05.2008 - le SOA, prima di provvedere a rilasciare l'attestazione, debbono controllare la veridicità e la sostanza di tutta la documentazione prodotta dall'impresa richiedente; ciò al fine di evitare che vengano rilasciate valide attestazioni sulla base di presupposti erronei e/o falsi.

Con la determinazione 6/2010 si è affermato che:

- le stazioni appaltanti sono obbligate, ai sensi dell'art. 40, comma 3, lett. b), del D.Lgs. 163/2006, a trasmettere all'Autorità copia dei certificati di esecuzione dei lavori rilasciati;
- le stazioni appaltanti sono obbligate, ai sensi dell'art. 135, comma 1-bis, del D.Lgs. 163/2006, a controllare in maniera periodica il Casellario informatico dell'Autorità al fine di accertare eventuali intervenute dichiarazioni di decadenza delle attestazioni di qualificazione delle imprese appaltatrici per false dichiarazioni e, in caso di riscontro positivo, procedere alla risoluzione del contratto;
- le Società Organismi di Attestazione, ai sensi dell'art. 40, comma 3, del D.Lgs. 163/2006, qualora copia dei certificati di esecuzione dei lavori presentati dalle imprese ai fini del rilascio

dell'attestazione di qualificazione, ed emessi in data anteriore al 1° luglio 2006, non risulti inserita nell'Osservatorio presso l'Autorità, debbono invitare le stazioni appaltanti a controllare e confermare la veridicità di detti certificati di esecuzione dei lavori nel termine di 20 (venti) giorni dalla richiesta utilizzando la comunicazione-tipo allegata in calce alla presente, informandole altresì che il mancato tempestivo riscontro può comportare l'applicazione nei confronti della stazione appaltante della sanzione di cui all'art. 6, comma 11, del D.Lgs. 163/2006.

In relazione ai C.E.L. rilasciati successivamente alla data del 1° luglio 2006, le Società Organismi di Attestazione sono tenute altresì a segnalare all'Autorità il mancato invio di copia degli stessi da parte della stazione appaltante ai fini dell'adozione dei provvedimenti sanzionatori.

B.1.7 Determinazione n. 7/2010 del 21 ottobre 2010 - "Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'articolo 34 del D.lgs. 163/2006 relativa ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici"

La determinazione n. 7 del 2010 sulla partecipazione alle gare di cui al D.lgs 163/2006 delle Università e degli istituti similari ha affrontato la questione dell'interpretazione dell'articolo 34 del Codice che prevede un elenco dei soggetti che possono prender parte alle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture: il punto è stabilire l'ammissibilità di interventi ad opera di soggetti diversi da quelli contemplati nell'articolo 34, quali Università ed istituti similari.

L'Autorità, in materia, ha più volte preso posizione: in particolare, nella deliberazione n. 119 del 18 marzo 2007, esaminando i soggetti che ai sensi dell'articolo 34 del Codice possono partecipare ad una gara pubblica, notava che il comune denominatore degli stessi era rappresentato dall'esercizio professionale di un'attività economica. Ciò aveva indotto l'Autorità a concludere nel senso che le Università, non possedendo tale requisito, non potessero essere ammesse alle procedure per l'affidamento

di contratti pubblici, a meno che le stesse non costituissero apposite società, sulla base dell'autonomia loro riconosciuta dalla legge 168/1989.

Anche per gli Istituti di ricerca, veniva lasciato aperto uno spiraglio in quanto l'Autorità riteneva necessario procedere ad una verifica caso per caso degli statuti dei singoli enti al fine di valutare gli scopi istituzionali che gli stessi erano chiamati a perseguire.

Tuttavia permanevano delle perplessità per ciò che concerneva, nello specifico, la partecipazione degli istituti universitari alle gare.

Alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia, nella sentenza 23 dicembre 2009 C-305/08, non sembra possano residuare dubbi sulla legittimità dell'ammissione delle Università alle procedure ad evidenza pubblica. Sebbene, infatti, il giudice comunitario contempra la possibilità per gli Stati membri di proibire a determinati soggetti di offrire alcuni servizi sul mercato, non è possibile rinvenire attualmente nell'ordinamento del sistema universitario, norme simili. Al contrario, la possibilità per le Università di operare sul mercato sarebbe prevista dall'art. 7, comma 1, lett. c), legge 9 maggio 1989, n. 168 ("Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica"), che prevede tra le entrate degli atenei anche i corrispettivi di contratti e convenzioni.

Nella determinazione in commento, l'Autorità ha posto l'accento su quanto la pronuncia della Corte abbia spostato il baricentro della questione, affermando chiaramente l'impossibilità per le stazioni appaltanti di escludere a priori dalla partecipazione alle gare gli enti pubblici non economici, e le Università in particolare, solo perché difettano del requisito dello scopo di lucro o di un'organizzazione stabile d'impresa. L'autorità, nel documento in esame, ha evidenziato il pericolo del diffondersi del fenomeno dell'affidamento diretto di incarichi alle Università, bypassando la fase della gara. Si tratta di un "modus operandi" che prima della pronuncia poteva trovare una qualche giustificazione nella considerazione secondo la quale, essendo al mondo della ricerca precluso all'origine l'accesso al mercato dei contratti pubblici, lo strumento dell'accordo-convenzione-contratto permetteva alla stazione appaltante di assicurarsi la

collaborazione sinergica con un polo di eccellenza, come il settore universitario, non altrimenti conseguibile.

Essendo l'interpretazione dell'articolo 34 del Codice dei Contratti, la pratica descritta (affidamento diretto) non ha più ragion d'essere; pertanto, nella determinazione sono stati analizzati i confini tra la legittimità della stipula di una convenzione-accordo, di cui all'articolo 15 della legge 241/90, e l'esperimento di una procedura competitiva per l'affidamento di un contratto pubblico, tenendo conto anche dei contenuti della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2010 avente ad oggetto la "cooperazione tra amministrazioni pubbliche (cooperazione pubblico-pubblico), ed in particolare gli accordi ex articolo 15 della legge n. 241 del 1990".

B.1.8 Determinazione n. 8/2010 del 18 novembre 2010 - "Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187"

La determinazione è stata adottata all'indomani dell'entrata in vigore del piano straordinario contro le mafie (di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 187 del 12 novembre 2010 e dalla legge di conversione legge 17 dicembre 2010, n. 217) per offrire indicazioni operative sull'applicazione dei nuovi obblighi di tracciabilità allo scopo di consentire la piena attuazione della normativa, agevolando i soggetti coinvolti nella corretta individuazione degli obblighi stabiliti dalla legge n.136/2010. Una prima questione affrontata dalla determinazione n. 8 ha riguardato l'entrata in vigore degli obblighi di tracciabilità, questione successivamente risolta espressamente dal legislatore mediante le disposizioni interpretative dettate dal decreto legge n. 187 del 12 novembre 2010 (convertito in legge dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217).

E' stato quindi precisato l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo degli obblighi: la determinazione evidenzia che l'ampia dizione impiegata dal legislatore al comma 1 dell'art.3 della legge 136/2010 comporta l'estensione generalizzata della stessa ai pagamenti relativi a tutti

i contratti di appalto che l'amministrazione aggiudicatrice o la stazione appaltante (nonché ente aggiudicatore) deve stipulare per la realizzazione di un'opera, per l'acquisizione di forniture o la prestazione di un servizio. Devono, inoltre, intendersi ricomprese le fattispecie contrattuali assimilabili agli appalti, secondo il diritto comunitario e nazionale, quali le concessioni di lavori pubblici e le concessioni di servizi di cui all'art. 30 del decreto legislativo n.163/2006, nonché, a titolo esemplificativo, i contratti di partenariato pubblico-privato, i contratti non assoggettati, in tutto o in parte, al Codice in virtù del titolo II, parte I, dello stesso, i contratti in economia, disciplinati all'art.125 del Codice, nonché i contratti affidati non in seguito a procedure concorsuali, ma con affidamenti diretti.

La determinazione ha affrontato, quindi, la problematica dell'individuazione della filiera delle imprese (articolo 3, comma 1 della legge n. 136/2010) tenute nei rapporti contrattuali ad applicare gli obblighi di tracciabilità, evidenziando che acquisisce rilievo non il livello di affidamento, bensì la tipologia dello stesso: deve trattarsi di subappalti o subcontratti a qualsiasi titolo necessari per l'esecuzione dell'appalto principale.

Sono stati presi in considerazione i singoli obblighi derivanti dall'articolo 3 della legge 136/2010, chiarendone la portata e le implicazioni operative. E' in particolare esaminata l'importante questione della indicazione degli strumenti di pagamento atti ad assicurare la piena tracciabilità, in alternativa al bonifico bancario o postale. Idonea, a tal fine, è considerata la ricevuta bancaria elettronica (cd. Ri.Ba.), generalmente usata dalla imprese per la riscossione di crediti commerciali, mentre l'analisi svolta dall'Autorità ha portato ad escludere che il requisito della piena tracciabilità sussista per il servizio di pagamento mediante RID (Rapporti Interbancari Diretti).

Importanti indicazioni e chiarimenti sono fornite dall'Autorità in merito ai pagamenti da effettuarsi a favore dei dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti fra le spese generali e quelli relativi alle immobilizzazioni tecniche, contemplati al comma 2 dell'art. 3, della legge n.136/2010, per i quali si ritiene non necessario indicare il CIG/CUP. Sono

inoltre esplicitate le modalità per l'acquisizione e l'indicazione del codice CIG, nonché dettagliati gli oneri di comunicazione che la legge n. 136/2010 pone a carico degli operatori economici.

B.1.9 Determinazione n. 9/2010 del 22 dicembre 2010 - "Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di voucher sociali"

La determinazione ha effettuato una ricognizione sintetica del processo di progressiva introduzione, da parte delle normative regionali, di nuovi modelli gestionali delle politiche di *welfare*, cui è riconducibile anche l'erogazione di prestazioni socio-assistenziali mediante i cd. voucher socio-assistenziali o di servizio. Sono, quindi, state affrontate le problematiche inerenti la qualificazione degli appalti, la determinazione dell'importo a base di gara ed i requisiti di partecipazione.

Con riguardo al primo profilo, si è ritenuto che, nei casi in cui i voucher non abbiano ad oggetto prestazioni socio-assistenziali, ma beni e servizi di natura commerciale, l'appalto vada qualificato come appalto di servizi prioritari di cui all'allegato II A del Codice. Ciò che rileva è, pertanto, l'organizzazione e la gestione tecnica, informatica e logistica del sistema di finanziamento posto in essere tramite i voucher sociali.

Con riguardo al secondo aspetto dell'importo a base di gara, facendo applicazione della giurisprudenza comunitaria sul punto, la determinazione ha chiarito che devono essere inclusi nel valore dell'appalto anche i flussi di cassa attesi dalla gestione del network convenzionato, indicando gli stessi, ancorché in via presuntiva, nel bando/avviso pubblico.

Infine, la terza questione che è stata affrontata riguarda i requisiti di partecipazione sia sotto il profilo della parametrizzazione dei requisiti rispetto al reale valore dell'appalto sia sotto il profilo della tipologia dei requisiti richiesti. Data la novità dei servizi da fornire, è stato posto in rilievo che porre come requisito di partecipazione un fatturato specifico maturato nel settore, requisito attualmente posseduto solo da pochi soggetti, potrebbe in

concreto determinare una barriera all'ingresso nel nuovo mercato restringendo la concorrenza. La richiesta, invece, di servizi analoghi a quelli in questione commisurati al valore reale dell'appalto potrebbe favorire l'ingresso di imprese che hanno maturato esperienze affini alle prestazioni oggetto del contratto da affidare, garantendo comunque alla stazione appaltante una corretta gestione della complessa attività organizzativa ed operativa presupposta dalla regolare esecuzione delle prestazioni in siffatti contesti. La determinazione ha richiamato in merito i principi di proporzionalità e ragionevolezza cui si deve conformare l'individuazione dei requisiti di partecipazione. Da ultimo, sempre con riguardo a tale profilo, si è ritenuto opportuno che la stazione appaltante non consideri la rete degli operatori di cui la società emittitrice dispone al momento della presentazione dell'offerta, bensì richieda l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando e pena la decadenza dell'aggiudicazione.

B.1.10 Determinazione n. 10/2010 del 22 dicembre 2010 "Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari (Art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217)"

L'atto fa seguito alla determinazione n. 8 adottata dall'Autorità lo scorso 18 novembre e recante "Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187". L'Autorità, attesa anche la conversione con legge 17 dicembre 2010, n. 217 del decreto legge n. 187 del 12 novembre 2010, di modifica della legge 13 agosto 2010, n. 136 e considerate le numerose richieste di chiarimenti pervenute, ha ritenuto di emanare ulteriori indicazioni operative per la concreta attuazione degli obblighi di tracciabilità, avuto riguardo alle problematiche di maggior rilievo segnalate da stazioni appaltanti ed operatori economici. In particolare, nella determinazione in esame, considerato il mutato scenario normativo, si dà atto

dell'introduzione del meccanismo dell'integrazione automatica per i contratti stipulati in data antecedente al 7 settembre 2010, idoneo ad evitare la grave conseguenza della sanzione della nullità assoluta; inoltre, per quanto concerne nello specifico l'ambito di applicazione, è stato introdotto un criterio di carattere generale per poter risolvere i casi "dubbi": E' stata richiamata la *ratio* sottesa alle norme di cui alla legge n. 136/2010 - prevenire infiltrazioni malavitose e contrastare le imprese che, per la loro contiguità con la criminalità organizzata, operano in modo irregolare ed anticoncorrenziale, consentire che ogni incasso e pagamento possa essere controllato *ex post*- pertanto, assume fondamentale importanza la nozione di appalto (e, di riflesso, quella di appaltatore).

Così è stato specificato che la normativa sulla tracciabilità trova applicazione anche con riguardo ai contratti esclusi di cui al Titolo II, parte I, del Codice dei contratti, purché gli stessi siano riconducibili alla fattispecie dell'appalto. Parimenti, devono ritenersi sottoposti alla disciplina sulla tracciabilità gli appalti di servizi non prioritari compresi nell'allegato II B a cui, come è noto, si applicano, solo alcune disposizioni del Codice dei contratti. Sulla base delle stesse considerazioni, è stata esclusa l'applicabilità delle disposizioni di cui alla legge n. 136/2010 nelle ipotesi di amministrazione diretta, affidamenti a società in house, risarcimenti e/o indennizzi eventualmente corrisposti dalle imprese assicuratrici ai soggetti danneggiati dalle stazioni appaltanti assicurate, incarichi di collaborazione *ex* articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (*"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*): in tutti i casi elencati non si è di fronte ad appalti. L'Autorità è tornata, poi, sulla tematica del fondo economale, ribadendo che per le spese effettuate dai cassieri, utilizzando il predetto fondo, deve ritenersi consentito da parte delle stazioni appaltanti l'utilizzo di contanti, nel rispetto della normativa vigente.

Infine, vengono forniti ulteriori chiarimenti sui codici CIG (*codice identificativo di gara*) e CUP (*codice unico di progetto*) e sul ricorso a strumenti di pagamento e di incasso idonei ad assicurare la piena

tracciabilità delle operazioni finanziarie; in particolare nelle ipotesi di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, non essendo necessaria l'apposizione del CIG e CUP, è stato ritenuto legittimo l'utilizzo del servizio di pagamento RID (Rapporti Interbancari Diretti).

B.2 Determinazioni - anno 2011

B.2.1 Determinazione n. 1/2011 del 15 marzo 2011 - "Chiarimenti in ordine all'applicazione delle sanzioni alle SOA previste dall'articolo 73 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207"

La determinazione, entrata in vigore 15 giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ha riguardato principalmente le nuove fattispecie sanzionatorie previste dall'articolo 73 del regolamento sul codice degli appalti pubblici, ovvero le seguenti: (i) sospensione dell'attività; (ii) sanzioni pecuniarie fino a 25.500 o a 51.800 euro; (iii) sanzioni provvisoriamente interdittive come la sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione; (iv) sanzioni definitivamente interdittive come la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione.

Riguardo a tali sanzioni, la determinazione ha preso in esame le seguenti questioni generali: a. entrata in vigore delle sanzioni; b. considerazioni generali in ordine alle fattispecie sanzionatorie previste dall'articolo 73 del Regolamento; c. fattispecie che comportano l'applicazione delle sanzioni della sospensione e della decadenza; d. operatività della SOA in caso di sospensione o di decadenza della autorizzazione ad attestare, nonché di fallimento o di cessazione della attività.

Con riguardo all'entrata in vigore delle sanzioni, è stato chiarito che, in base al disposto dell'art. 359, comma 2, del Regolamento e dell'art. 253, comma 2, del Codice, l'art. 73 del Regolamento è entrato in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (G.U.R.I. n. 288, supplemento ordinario n. 270/L, del 10 dicembre 2010), a differenza di tutte le altre disposizioni regolamentari che entreranno in vigore 180 giorni

dopo la pubblicazione. Di conseguenza, l'impianto sanzionatorio previsto dall'art. 73 è applicabile anticipatamente rispetto al restante corpo del Regolamento solo nella misura in cui si riferisca a violazioni di obblighi e doveri comportamentali delle SOA già previsti nel Codice o nel previgente regolamento per il sistema di qualificazione di cui al D.P.R. 34/2000 che resta applicabile fino all'entrata in vigore del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Si è evidenziato, poi, che le fattispecie sanzionabili previste dall'art. 73 del Regolamento attengono principalmente alle seguenti due tipologie di attività poste in essere dalle SOA: (i) adempimenti previsti per garantire la verifica da parte dell'Autorità del possesso in capo alle SOA dei requisiti generali e di indipendenza necessari per lo svolgimento dell'attività di attestazione; (ii) esercizio dell'attività di attestazione che le SOA svolgono nei confronti degli esecutori di lavori pubblici d'importo superiore a € 150.000,00.

In ordine alla tipologia di violazioni, l'attuale impianto normativo prevede in capo alle SOA una serie di obblighi informativi nei confronti dell'Autorità in assenza di specifica richiesta, nonché un generale obbligo di risposta alle puntuali richieste formulate dalla stessa Autorità nelle sue funzioni di vigilanza sul sistema di qualificazione come previste dall'art. 6, comma 7, lett. m), del Codice.

Con riferimento alla mancata risposta o comunicazione degli obblighi informativi deve osservarsi che, oltre alle ipotesi di rifiuto o omissione della SOA di fornire entro i termini di legge le informazioni e/o i documenti previsti dalle disposizioni richiamate, la condotta sanzionabile si realizza anche nel caso di risposta o comunicazione pervenuta successivamente ai termini indicati e nel caso di risposta o comunicazione priva: 1. di almeno uno degli elementi essenziali richiesti; 2. dell'oggetto dell'obbligo di comunicazione.

Le violazioni riconducibili all'esercizio dell'attività di attestazione attengono invece alla funzione di vigilanza svolta dall'Autorità sul sistema di qualificazione; funzione che può esplicarsi mediante l'adozione di provvedimenti inibitori idonei a prevenire la potenziale lesione del principio dell'indipendenza in capo alle SOA oppure con l'adozione di

provvedimenti volti a sanare situazioni già verificatesi di lesione del principio stesso. In entrambe le ipotesi descritte, qualora sussistano profili di responsabilità nell'aggirare le disposizioni vigenti e le violazioni integrino gli estremi di condotte irregolari, illegittime o illegali secondo quanto previsto dall'art. 73 del Regolamento, l'Autorità provvede a sanzionare le SOA per gli inadempimenti.

Secondo quanto chiarito dalla determinazione in oggetto oltre alle sanzioni pecuniarie, l'art. 73, comma 3, del Regolamento, prevede la sospensione della autorizzazione a svolgere attività di attestazione in caso di: (i) più violazioni commesse dalle SOA; (ii) recidiva dopo l'irrogazione di una sanzione pecuniaria.

La norma, inoltre, prevede la sanzione della decadenza dell'autorizzazione nel caso di comportamento inadempiente delle SOA, caratterizzato nel tempo da recidiva grave o gravemente reiterata. Con riferimento alla sospensione, la norma prevede differenti termini massimi di 120 giorni, 240 giorni, e un anno, da applicarsi in ragione della gravità degli inadempimenti.

La sanzione della sospensione incide sull'attività di attestazione della SOA nella misura in cui interdice temporaneamente l'esercizio di tutte le attività propedeutiche, funzionali e strettamente connesse al rilascio dell'attestato di qualificazione. Pertanto, durante il periodo di sospensione, la SOA non potrà stipulare alcun contratto di attestazione, né rilasciare attestati sulla base di contratti stipulati in data anteriore a tale periodo, né svolgere alcun tipo di attività istruttoria finalizzata al rilascio di attestazioni di qualificazione. E' fatta salva in ogni caso la facoltà dell'impresa di risolvere il contratto di attestazione non ancora eseguito stipulato con la SOA sospesa prima della sospensione stessa e di indicare un'altra SOA cui vada trasferita la documentazione relativa alla propria qualificazione, con conseguente obbligo della SOA sospesa di provvedere a tale trasferimento. Riguardo all'assetto societario ed organizzativo della SOA l'AVCP chiarisce che la sospensione dell'autorizzazione a svolgere attività di attestazione non incide sulla facoltà della SOA di procedere a modifiche societarie ed

organizzative, pur sempre nel rispetto delle procedure autorizzative stabilite dalla normativa vigente e dall'Autorità.

B.2.2 Determinazione n. 2 del 6 aprile 2011 - *“Indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, con particolare riferimento all'ipotesi di cui all'articolo 122, comma 7-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*

La determinazione ha offerto indicazioni operative sulle modalità di attuazione della procedura in commento. Partendo dall'analisi dei dati forniti dall'Osservatorio Studio ed Analisi dei Mercati sul ricorso alle procedure negoziate, è stata focalizzata l'attenzione sulle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'articolo 122, comma 7-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (di seguito, Codice). Sono stati evidenziati i principi generali di matrice comunitaria applicabili alla fattispecie in esame, si è puntualizzata la necessità di indicare, da parte dell'amministrazione procedente, nella delibera a contrarre, la motivazione specifica delle ragioni che l'hanno indotta a preferire la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, atteso che il dettato normativo esprime a riguardo una possibilità, non certo l'obbligo di ricorrere alla procedura in commento.

Sulla base delle indicazioni desumibili dai principi sopra richiamati, è stato, poi, delineato, nel dettaglio, il corretto “modus operandi” che l'amministrazione deve seguire per selezionare il contraente, ricavandolo dal combinato disposto dell'articolo 122, comma 7-bis e dell'articolo 57, comma 6, del Codice. Inoltre, è stato approfondito il tema del ricorso all'“indagine di mercato”, per la quale non esiste una definizione normativa, né tanto meno istruzioni circa le modalità di svolgimento. A riguardo, è stato precisato che l'applicazione del principio di trasparenza richiede che l'amministrazione non proceda all'individuazione dei cinque operatori di cui all'articolo 122, comma 7-bis del Codice, nonché all'articolo 125 del Codice (per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture effettuati tramite cottimo fiduciario), con modalità “chiuse” rispetto al mercato, al

contrario il principio richiamato non richiede sempre e necessariamente l'adozione di forme di pubblicità preventiva della procedura che i committenti, comunque, hanno la facoltà di porre in essere (la relativa scelta dipende dall'importo e dalla tipologia dell'appalto). In ogni caso, si è specificato che la stazione appaltante deve esplicitare nella determina a contrarre i criteri che utilizzerà per l'individuazione delle imprese da invitare; in caso di avviso preventivo, detti criteri saranno indicati nel documento. Parimenti si considera necessario procedere sempre alla pubblicazione del cosiddetto avviso di post-informazione, contenente i dati dei soggetti aggiudicatari degli affidamenti.

Allo scopo di facilitare l'esperimento di indagini di mercato, è stato suggerito alle amministrazioni di predisporre "elenchi aperti di operatori economici". Sul punto, è opportuno effettuare alcune precisazioni, stante il divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare elenchi, per l'affidamento di lavori pubblici, salvo il caso degli affidamenti in economia o della procedura ristretta semplificata (cfr. articolo 40, comma 5 del Codice). La finalità del divieto in commento è quella di impedire il ricorso ai cosiddetti "albi speciali e di fiducia" delle stazioni appaltanti costituiti senza alcuna forma di pubblicità e mediante i quali si effettuavano affidamenti in violazione della normativa vigente. Diverso appare il caso degli elenchi di operatori economici, redatti dopo la pubblicazione di uno specifico bando, a cui tutti i soggetti interessati possono essere iscritti; a ben vedere si tratta, in questa ipotesi, di una tipologia particolare di indagine di mercato realizzata in via cumulativa per più affidamenti. Nello schema di determinazione, sono state, quindi, specificate le caratteristiche che gli elenchi a cui si fa riferimento devono presentare perché siano compatibili con la legislazione nazionale e comunitaria.

Vengono, poi, fornite delle indicazioni pratiche sulle modalità di svolgimento della gara informale, richiamando le disposizioni normative applicabili alla fattispecie.

Infine, nelle considerazioni conclusive, oltre a riassumere quanto affermato in precedenza, è contenuto un approfondimento della disciplina del cottimo fiduciario, definito dal Codice come una procedura negoziata

(cfr. articolo 3, comma 40 del Codice), in considerazione della riscontrata rilevanza e frequenza dell'utilizzo di tale strumento soprattutto nei servizi e nelle forniture.

B.2.3 Determinazione n. 3/2011 del 6 aprile 2011 - "Chiarimenti in ordine all'applicazione delle sanzioni alle imprese previste dall'articolo 74 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207"

Con la determinazione n. 3/2011, l'Autorità ha inteso fornire chiarimenti sull'applicazione delle sanzioni, pecuniarie ed interdittive previste dall'articolo 74 del Regolamento di attuazione al Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) che l'Autorità può comminare alle imprese inadempienti.

Il comma 1 dell'art. 74 in oggetto prevede l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 163/2006, fino a 25.822 Euro nel caso di mancata risposta da parte dell'impresa alle richieste dell'Autorità entro 30 giorni.

A tal riguardo, è stato precisato che sono equiparate alla mancata risposta nel senso anzidetto le seguenti condotte: (i) risposta incompleta, ossia la risposta priva di almeno uno degli elementi essenziali oggetto della richiesta; (ii) risposta tardiva, cioè la risposta, seppur completa ed esaustiva, inviata oltre il termine previsto.

Il comma 2 del medesimo art. 74 prevede la sospensione per 1 anno dell'attestazione nel caso siano trascorsi inutilmente ulteriori 60 giorni dalla scadenza dei 30 giorni previsti al comma 1. Qualora l'impresa continui ad essere inadempiente allo scadere del periodo di sospensione di 1 anno, è disposta la decadenza dell'attestazione.

In proposito viene specificato che:

- il termine di 60 giorni decorre dalla scadenza dei 30 giorni dalla ricezione della richiesta dell'Autorità;
- il termine di 1 anno decorre dalla ricezione della comunicazione dell'adozione del provvedimento di sospensione.

Il comma 6 dell'art. 74 del Regolamento prevede, poi, la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 163/2006 nelle ipotesi di mancata comunicazione all'Osservatorio, entro 30 giorni, delle variazioni relative ai requisiti di ordine generale di cui all'art. 78, nonché delle variazioni della direzione tecnica di cui all'art. 87, comma 6. Dette comunicazioni andranno effettuate esclusivamente mediante il modulo cartaceo allegato alla Determinazione 3/2011 in commento (e disponibile anche sul sito dell'Autorità).

L'Autorità provvederà ad implementare un sistema informatizzato per l'invio del modulo stesso e la gestione dei dati in contenuti.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 74, l'Autorità avvia la procedura prevista ai commi 1 e 2 del medesimo articolo anche nei casi in cui l'impresa non adempia alle richieste delle SOA finalizzate alla verifica della veridicità e della sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni inerenti i requisiti di ordine generale e speciale, presentate per il rilascio dell'attestazione, nonché all'accertamento del permanere del possesso dei requisiti di ordine generale. Anche in questo caso, alla mancata risposta sono equiparate le risposte tardive e quelle incomplete.

Per quanto riguarda il procedimento all'esito del quale possono essere irrogate le sanzioni pecuniarie ed interdittive in esame, l'Autorità precisa che intende applicare il meccanismo previsto dal Regolamento di cui alla Determinazione n. 1 del 02/03/2010.

B.3 Segnalazioni - anno 2010

B.3.1 Segnalazione del 3 giugno 2010 - "Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"

L'Autorità ha prestato particolare attenzione alla materia dei servizi pubblici locali che, accanto alle attività più propriamente ascrivibili alla vigilanza, è stata oggetto della segnalazione al Governo ed al Parlamento del 3 giugno 2010. La segnalazione completa il processo di analisi ed approfondimento dello sviluppo della normativa di settore intrapreso con

la segnalazione del 26 novembre 2008, alla luce delle disposizioni dettate dall'articolo 23- *bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 del 26 novembre 2008.

Nella segnalazione citata, l'Autorità ha posto in rilievo la persistente incompiutezza del processo di transizione dei servizi pubblici locali verso assetti di mercato concorrenziali, in larga parte dovuta all'eccessiva instabilità del quadro normativo ed alla connessa mancanza di un'adeguata regolazione di mercato, che inducono a ritenere necessaria l'individuazione di una autorità indipendente di regolazione a livello nazionale.

Sono state, altresì, evidenziate alcune problematiche relative all'armonizzazione della disciplina generale con le discipline di settore alla luce del campo di applicazione della riforma ed al fine di evitare condizioni di incertezza che rischiano di disincentivare l'apporto di risorse private. Nella segnalazione vengono, in particolare, esemplificate alcune criticità attinenti la gestione integrata del ciclo dei rifiuti, la gestione di risorse idriche ed il trasporto pubblico locale.

L'Autorità ha, inoltre, segnalato l'opportunità di dettagliare le regole procedurali da osservare per l'aggiudicazione delle concessioni di servizi, soffermandosi sulla necessità di stabilire, anche sulla base delle indicazioni provenienti dal legislatore comunitario, gli obblighi di pubblicità da assolvere in ambito nazionale e sovranazionale, gli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità, i requisiti di partecipazione alle gare e le procedure di gara da seguire.

E' stato al riguardo osservato come la tutela del principio concorrenziale debba essere garantita anche attraverso l'affermazione di un nuovo *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, improntato al rispetto del principio di trasparenza nell'utilizzo dello strumento concessorio, anche in considerazione del fatto che la mancata codificazione di regole procedurali da seguire per gli affidamenti, lungi dal costituire un beneficio per gli enti locali in termini di maggiore libertà d'azione, sfocia spesso in aggravati procedurali, ascrivibili all'indeterminatezza delle disposizioni ed al connesso contenzioso sulla loro corretta applicazione.

La segnalazione contiene, inoltre, un'analisi sia dei modelli "ordinari" per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia del modello "eccezionale" dell'*in house*, nonché una disamina delle limitazioni all'operatività dei gestori sul mercato imposte dal comma 9 dell'articolo 23 *bis*, con particolare riguardo alle società miste. Da ultimo, l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire il regime transitorio degli affidamenti non conformi, al fine di garantire una transizione ordinata verso l'esternalizzazione totale o parziale dei servizi gestiti secondo modalità non più consentite dalla normativa nazionale.

B.3.2 Segnalazione del 16 giugno 2010 – "Proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei contratti pubblici"

La segnalazione, ai fini della predisposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legge 99/2009), contiene alcune osservazioni e proposte di modifica della legislazione in materia di contratti pubblici di servizi, lavori e forniture, con l'individuazione di taluni ambiti prioritari di intervento: ridurre le aree di non applicazione delle procedure competitive (procedure negoziate, concessioni di servizi, appalti affidati dai concessionari) e intervenire sull'accesso al mercato accrescendo la qualità degli attori, committenti ed imprese.

Sotto il profilo delle procedure emergenziali, l'Autorità ha segnalato il rischio, insito nel frequente ricorso alle procedure di gestione emergenziale, di distorsioni del mercato, in quanto viene consentito l'affidamento di lavori e servizi in via diretta, senza il rispetto delle regole del Codice poste a tutela della concorrenza.

L'Autorità ha ritenuto che, anche nelle situazioni di emergenza, le esigenze di tempestività nella realizzazione degli interventi possono essere coniugate con il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, giungendo all'affidamento dei contratti pubblici, attraverso l'esperimento di una gara informale a cui siano invitati, dove possibile, almeno cinque operatori economici. L'Autorità, poi, ha evidenziato che l'operatività dello schema proprio delle situazioni di emergenza è stata estesa anche ad

avvenimenti qualificati come “grandi eventi” da d.P.C.M. attraverso il richiamo dell’articolo 5-bis, comma 5, della legge 9 novembre 2001, n. 401. A riguardo, l’Autorità, ritenendo che la dichiarazione di grande evento abbia dato luogo, negli anni, ad un uso improprio e strumentale del concetto di emergenza, ha proposto l’abrogazione del comma 5 dell’articolo 5-bis della legge 9 novembre 2001, n. 401 che consente l’assimilazione menzionata.

L’Autorità, nell’ambito dell’attività di vigilanza svolta, ha riscontrato la sussistenza di numerose criticità sotto il profilo dell’apertura alla concorrenza e del rispetto delle condizioni contrattuali in relazione alle concessioni di lavori pubblici.

Per invertire la tendenza del mercato, l’Autorità ha proposto di stabilire, attraverso l’introduzione di un nuovo comma nell’articolo 146 del Codice, l’obbligo, sia per i concessionari amministrazioni aggiudicatrici che per i concessionari non amministrazioni aggiudicatrici, nel caso la concessione preveda il livello delle tariffe a carico dell’utenza in rapporto agli investimenti, di documentare le quote di appalti affidati a soggetti terzi, conformemente ai piani di investimento prestabiliti nel contratto di concessione. Ai fini dello sviluppo del mercato, si è ritenuto opportuno accrescere l’aliquota minima di appalti che il concessionario di lavori pubblici deve affidare a terzi, disponendo, con un emendamento al comma 1, lett. a) dell’articolo 146 del Codice, che la percentuale passi dall’attuale 30% al 40%.

Sul fronte della qualità delle imprese e della pubblica amministrazione, l’Autorità ha considerato indispensabile un accrescimento della qualità delle imprese stesse. L’Autorità ha rilevato che esiste nel nostro Paese un problema strutturale nella domanda e nell’offerta: da una parte, troppe stazioni appaltanti, molte delle quali con professionalità e strumenti non adeguati al compito, dall’altra, un’offerta molto frammentata: solo nel settore dei lavori pubblici si contano circa trentaseimila imprese qualificate SOA.

Un passo nella direzione di un mercato degli appalti più trasparente, richiede la razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni

appaltanti, pur nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti locali. Tale risultato potrebbe essere conseguito attraverso una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti". L'Autorità ha proposto di delineare un sistema di valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti al fine di classificarle per classi di importo o per tipologia di contratti. L'Autorità si è mostrata sensibile alla valorizzazione del patrimonio informativo centralizzato in materia di appalti pubblici ed ha ritenuto che uno strumento indispensabile per coniugare informatizzazione e celerità nelle procedure di gara è rappresentato dal rafforzamento dell'Osservatorio, grazie alla costituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), basata su un unico sistema anagrafico. L'Autorità ha stimato necessario, per raggiungere gli obiettivi indicati, un ampliamento delle informazioni da acquisire e, pertanto, ha proposto una modifica dell'articolo 7 del Codice dei Contratti.

Infine, l'Autorità, per il perseguimento dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, ha richiesto l'attribuzione di poteri più incisivi rispetto a quelli di cui la stessa è attualmente dotata.

B.3.3 Segnalazione del 9 ottobre 2010 - "Procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici denominati "lotterie nazionali ad estrazione istantanea""

La segnalazione concerne l'articolo 21 della legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, in materia di rilascio di concessioni per l'esercizio di giochi, nonché le modalità con cui l'Amministrazione autonoma monopoli di Stato (AAMS) ha recepito il contenuto di detto articolo nel bando di gara predisposto per l'affidamento delle relative concessioni.

Nella segnalazione, si osserva che l'apertura di un mercato - in regime di monopolio legale - alla concorrenza, di regola, avviene predisponendo misure asimmetriche a favore dei nuovi entranti e che ciò non sembra essere avvenuto per il mercato in questione. In particolare, si è posto in rilievo che la previsione di una ripartizione uniforme del diritto di ingresso al mercato non tiene conto delle diverse posizioni sul mercato del

precedente concessionario e dei nuovi entranti penalizza fortemente questi ultimi. Inoltre, sebbene la scelta effettuata nel bando AAMS, di affidare le concessioni esclusivamente a soggetti capillarmente presenti sul tutto il territorio nazionale e non unicamente su parti dello stesso attenga a considerazioni di opportunità rimesse alla discrezionalità del legislatore, non sono chiare le ragioni per la richiesta di convenzionamenti in esclusiva dei punti vendita, in quanto la presenza di prodotti gestiti da concessionari diversi nel medesimo punto vendita potrebbe incentivare la concorrenza tra i diversi prodotti offerti, premiare quelli che maggiormente incontrano le preferenze dei consumatori e, probabilmente, sviluppare ulteriormente il gioco (con beneficio per l'erario).

A ciò si aggiunge il fatto che la *lex specialis* di gara ha imposto come criterio di verifica il raggiungimento, già a partire dal 2012, di elevate quote di mercato, pari a circa il 30% nel caso di due concessionari. Infine, la segnalazione ha evidenziato i limiti imposti alla pubblicità (art. 14.12 dello schema di convenzione allegata al bando di gara), che incidono sull'autonomia imprenditoriale di imprese private e limitano le possibilità di crescita di soggetti che devono raggiungere importanti quote di mercato in tempi eccessivamente ristretti.

B.4 Segnalazioni - anno 2011

B.4.1 Segnalazione del 26 gennaio 2011 - "Attribuzione alle casse previdenziali privatizzate della qualifica di organismi di diritto pubblico"

La questione affrontata nella segnalazione concerne la natura giuridica delle casse previdenziali e, in particolare, la possibilità di qualificarle come organismi di diritto pubblico, alla stregua di quanto previsto dall'articolo 3, commi 25 e 26, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (nel seguito, Codice dei contratti).

Si tratta di una problematica la cui soluzione riveste particolare importanza tanto sul piano teorico quanto su quello pratico, poiché dalla qualificazione o meno di un ente come organismo di diritto pubblico deriva

l'inclusione nel novero delle "amministrazioni aggiudicatrici", tenute all'applicazione integrale delle regole ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di contratti di appalto di lavori, forniture e servizi. Nello specifico, come sopra anticipato, la questione riguarda gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie, trasformati in persone giuridiche private dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509.

Con deliberazione n. 14 del 25 febbraio 2009, l'Autorità ha incluso l'Enpam (Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri) nel novero degli organismi di diritto pubblico, soprattutto in virtù delle modalità di finanziamento (contribuzione obbligatoria a carico degli iscritti).

Sulla materia in commento è intervenuto l'articolo 1, comma 10-ter, del d.l. 23 ottobre 2008, n. 162, convertito in legge con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201 (legge finanziaria per il 2009), prevedendo che *"ai fini della applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, non rientrano negli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico gli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, e gli enti trasformati in associazioni o in fondazioni, sotto la condizione di non usufruire di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e di cui al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, fatte salve le misure di pubblicità sugli appalti di lavori, servizi e forniture"*.

Nella segnalazione in commento si evidenziano i seguenti profili.

In primo luogo, viene ricostruito il quadro normativo di riferimento in materia di organismi di diritto pubblico, prendendo le mosse dalla disciplina comunitaria contenuta nella direttiva 2004/18/CE per poi giungere all'esame della normativa nazionale.

In secondo luogo, si procede ad un'analisi specifica della disciplina cui sono soggette le casse previdenziali privatizzate sotto il profilo della ricorrenza dei parametri previsti dalla citata direttiva e fatti propri dal Codice nell'articolo 3, comma 26 (elemento soggettivo della personalità giuridica; istituzione in vista del soddisfacimento di esigenze di interesse generale, aventi carattere industriale o commerciale; sottoposizione ad

un'influenza pubblica dominante), ai fini della qualificazione delle casse come organismi di diritto pubblico. A riguardo, l'Autorità osserva che la fattispecie in esame integra pienamente i tre parametri richiesti dal diritto comunitario e dal Codice dei contratti.

In relazione all'articolo 1, comma 10-ter, del d.l. n. 162/2008, vengono, poi, rilevati i seguenti aspetti: la disposizione in parola comporta una mutazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sugli appalti pubblici attraverso una modifica unilaterale dell'Allegato III della direttiva 2004/18/CE, in violazione, peraltro, della procedura all'uopo stabilita dall'articolo 79, comma 1, lett. d) della direttiva stessa; a ciò si aggiunga che, essendo la nozione di organismo di diritto pubblico di derivazione comunitaria, il legislatore nazionale, stante il principio di primazia riconosciuto al diritto europeo, non può modificarne i confini, come invece ha fatto, atteso il tenore letterario dell'articolo in commento.

Si rileva, inoltre, che la giurisprudenza amministrativa, la Corte dei Conti, la giurisprudenza comunitaria e l'Autorità hanno ritenuto che le casse previdenziali privatizzate, in ragione della contribuzione obbligatoria posta a carico degli iscritti, siano beneficiarie, quanto meno, di finanziamenti pubblici indiretti, con conseguente applicabilità agli enti in parola della disciplina integrale del Codice dei contratti.

Appare evidente la situazione di incertezza giuridica e di confusione creata dalla disposizione dell'articolo 1, comma 10-ter, del d.l. n. 162/2000, in quanto, accogliendo l'interpretazione sopra esposta, di fatto, il dettato dell'articolo viene svuotato di significato. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità ha suggerito al Parlamento ed al Governo di modificare la norma in modo tale da rimuovere le circostanze che impediscono una chiara applicazione della disciplina in questione e che si traducono in un aggravio del contenzioso in materia.