

amministrazione, quali la centralizzazione degli acquisti e il ricorso alle aste elettroniche.

Va infatti tenuto conto del fatto che l'effettivo spazio di intervento di riduzione della spesa pubblica si concentra soprattutto su quella parte costituita da acquisti della pubblica amministrazione finalizzati alla fornitura di servizi pubblici ed al mantenimento della macchina amministrativa. Partendo da tale premessa, si dovrebbe promuovere una grande riorganizzazione del settore pubblico cominciando dalla sistematica comparazione di singoli enti ed uffici, al fine di convogliare i meno efficienti verso i più efficienti, in termini sia di costi che di risultati ottenuti. D'altra parte, anche se non derivassero consistenti risparmi di spesa da questi interventi, si potrebbe ottenere il risultato di migliorare la qualità della spesa grazie all'incremento dell'efficienza generale del sistema economico.

Nonostante il settore dei lavori pubblici sia quello maggiormente colpito dalla ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche, occorre procedere ad una migliore gestione della domanda per beni e servizi per far sì che essa sia il più possibile efficiente ed efficace.

È auspicabile, infatti, che la *spending review* vada nella direzione di orientare le amministrazioni ad una migliore scelta dei beni e servizi da acquisire per contribuire alla crescita del Paese. In definitiva, se da un lato è auspicabile una ripresa degli investimenti in opere pubbliche che dovranno, tuttavia, essere opportunamente valutati nella fase di programmazione ed efficacemente gestiti nel corso della loro esecuzione, dall'altro è anche necessario che la spesa corrente che si riversa in acquisti di beni e servizi non sia il frutto di scelte estemporanee ma rientri anch'essa in un piano più generale in cui valgano maggiormente le scelte di medio e lungo termine.

Solo attraverso scelte attente e ragionate i vincoli sempre più stringenti a cui andrà incontro la finanza pubblica potranno trasformarsi in opportunità ed una spesa come quella per investimenti dovrà essere considerata non tanto in virtù della sua capacità di attenuare gli effetti ciclici dell'economia,

La revisione
della spesa
funzionale
alla crescita

quanto piuttosto per i suoi effetti nell'ammmodernamento e nello sviluppo del sistema produttivo.

Nei prossimi anni sarà necessario intendere il sistema degli appalti come un pilastro fondamentale nell'ambito di una nuova idea di Paese in cui il settore pubblico non sia da considerarsi un freno allo sviluppo, bensì un fattore complementare al settore privato nella resa di un *welfare* che racchiuda sempre più logiche di analisi di costi e benefici delle scelte e comportamenti sempre meno influenzati da inefficienza e clientelismo. In questo modo sarà possibile per il sistema Paese competere agevolmente nel panorama mondiale ed affrontare le sfide che l'attuale contesto storico ci impone.

Ai fini del rafforzamento del livello di produttività generale della nostra economia, il tema della *spending review* è peraltro strettamente connesso alla necessità di semplificare sensibilmente la struttura amministrativa del Paese e di incrementare significativamente il grado di concorrenza nei numerosi settori ancora caratterizzati da rendite e vantaggi monopolistici.

Il ridotto grado di crescita dell'economia italiana negli ultimi venti anni è, infatti, imputabile a numerose carenze sistemiche, tra le quali assumono particolare rilievo l'eccessiva ed ingiustificata complessità ed incertezza del quadro normativo-regolamentare e lo scarso grado di competitività nei settori non esposti alla concorrenza internazionale, come quello dei servizi di pubblica utilità². Elementi che, direttamente o indirettamente, aumentano significativamente i costi affrontati dalle imprese direttamente esposte alla concorrenza internazionale, deprimendone la produttività e, più in generale, minando la competitività complessiva del Paese. Il rafforzamento del grado di concorrenza in questi settori potrebbe quindi determinare benefici tangibili per i consumatori e le imprese che operano nei settori a valle, peraltro senza costi per il bilancio pubblico.

L'adozione di interventi di riforma della regolazione dei mercati in senso pro-concorrenziale, volti cioè a promuovere le dinamiche competitive nei

² Vanno inoltre citati, tra gli elementi di debolezza del "sistema Italia" anche l'eccessiva complessità e durata delle procedure amministrative e il peso dei relativi oneri burocratici, nonché la generale inadeguatezza del sistema di tutela dei contratti, il cui epifenomeno è l'eccessiva durata dei processi.

mercati dei prodotti e dei servizi, attraverso la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sull'attività delle imprese, è in grado di eliminare o ridurre le rendite associate ad una regolazione ingiustificatamente restrittiva, nonché a produrre effetti benefici sulla produttività generale del sistema economico.

Vanno al riguardo interpretati con grande favore i recenti interventi normativi contenenti misure di promozione della concorrenza, volti a favorire l'entrata di nuove imprese nei mercati dei prodotti e dei servizi, attraverso la riduzione degli ostacoli alla libera iniziativa, tra cui la limitazione degli adempimenti necessari per iniziare una nuova attività. Interventi legislativi che, con particolare riferimento al mercato vigilato dall'Autorità, contengono importanti misure di semplificazione e stimolo in materia di appalti, tra cui la limitazione per le imprese operanti nel mercato dell'onere di procurarsi documenti e certificati a comprova dei propri requisiti.

1.2 Nuovi orientamenti in tema di vigilanza sugli appalti pubblici contenuti nella proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo anche in riferimento alle attività espletate dall'Autorità

In ambito europeo è sempre più sentita l'esigenza del monitoraggio degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, finalizzato non solo alla verifica della corretta applicazione della normativa di settore, ma anche alla disamina dell'impatto della stessa normativa sul mercato e sugli operatori economici. Nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (elaborata dalla Commissione Europea in data 21 dicembre 2011) sono, infatti, contenute numerose disposizioni in tal senso, alcune delle quali rivolte a salvaguardare l'ingresso delle piccole e medie imprese nel sistema degli appalti pubblici, nonché a prevenire episodi di frode, corruzione, conflitto di interesse ed altre irregolarità gravi in materia di appalti.

La Proposta di direttiva dispone, a tal fine, l'istituzione per ciascuno Stato membro di un Organo unico indipendente responsabile della vigilanza e

del coordinamento delle attività di attuazione ed alla cui vigilanza sono soggette tutte le Amministrazioni aggiudicatrici.

L'Italia è l'unico Paese dell'Unione ad aver creato un'Autorità di settore che è operativa dal 1999.

Molteplici proposte della direttiva, compresa quella di fornire consulenza alle Stazioni Appaltanti in merito all'interpretazione delle norme sugli appalti pubblici, sono già oggetto dell'attività dell'Autorità, che effettua un monitoraggio ed una vigilanza sull'intero sistema in virtù dei compiti istituzionali ad essa attribuiti dal D.Lgs.163/06. L'Autorità vigila, infatti, sui contratti pubblici per garantire la correttezza e la trasparenza nella scelta del contraente, nonché l'economicità e l'efficienza nell'esecuzione degli stessi, tutelando l'interesse collettivo pubblico ed accertando che da essi non derivi pregiudizio per il pubblico erario.

**L'attività
consultiva
dell'AVCP
quale
anticipazione
di nuove
disposizioni
comunitarie**

In tale ottica l'Autorità fornisce indicazioni alle Amministrazioni aggiudicatrici in merito all'interpretazione delle norme e dei principi sugli appalti pubblici, nonché in ordine all'applicazione della medesima normativa, esplicando in casi specifici un ruolo di consulenza con la formulazione di pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara ai sensi dell'art.6. co.7, lett. n) del D.Lgs.163/06 (c.d. pareri di precontenzioso), o anche mediante pareri rilasciati su richiesta degli operatori del settore. Va sottolineato, al riguardo, che nel corso del 2011 i pareri resi in tale contesto sono ammontati complessivamente a n. 239 ed hanno riguardato principalmente aspetti relativi alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle gare.

L'Autorità, inoltre, nell'anno 2011 ha emesso, di propria iniziativa, 8 determinazioni concernenti questioni di interesse generale inerenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici ovvero questioni e problemi sistemici ricorrenti. Nel medesimo periodo sono state, altresì, inoltrate 2 segnalazioni al Governo e al Parlamento relativamente a carenze della normativa o a rischi di una distorta applicazione, con particolare riguardo alla normativa che regola l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto (art.285 del D.P.R. 5/10/2010, n.207) ed a quella che ha sottratto le casse

previdenziali privatizzate della qualifica di organismo di diritto pubblico (art.1, co.10-ter del D.L.23/10/2008, convertito con modificazioni dalla L.201/2008). In ordine a tale ultima questione, la segnalazione ha auspicato l'intervento chiarificatore del legislatore, che è giunto con l'articolo 32, comma 2, del D.L. 6-7-2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla L. 111/2011), mediante il quale è stata modificata la normativa oggetto di segnalazione nel senso che gli enti in parola sono da considerarsi inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

Con riferimento alla previsione della direttiva comunitaria di istituire e applicare sistemi di segnalazione del rischio (c.d. "red flag"), globali e suscettibili di dare luogo ad azioni giudiziarie, intesi a prevenire, individuare e segnalare adeguatamente episodi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti, è utile richiamare alcune disposizioni previste nell'ordinamento italiano che vedono impegnata in maniera considerevole l'Autorità.

Le norme in questione sono quelle relative alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136/2010, all'informativa antimafia, di cui alla al D.lgs n. 490/1994, disciplinata anche dall'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 ("Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia") e al Casellario Informatico di cui al D.P.R 207/2010 (già previsto dal D.P.R. 34/2000) che contiene informazioni economico-finanziarie degli operatori economici nonché le cause di esclusione dalle gare.

Per quanto riguarda la tracciabilità dei flussi finanziari, l'intento è quello di arginare l'infiltrazione di organizzazioni malavitose nell'attività di esecuzione delle commesse pubbliche, rendendo trasparenti le operazioni finanziarie connesse ai contratti pubblici, in modo da consentire un controllo a posteriori sui flussi finanziari ed intercettare eventuali usi degli stessi da parte di imprese eventualmente infiltrate dalla malavita. Al fine di rendere tracciabili i flussi finanziari nei contratti pubblici la norma obbliga le stazioni appaltanti ad acquisire per ciascun appalto un codice

Previsione di un sistema comunitario di segnalazione del rischio e tracciabilità dei flussi finanziari

identificativo di gara (CIG) che viene assegnato dal sistema informatico dell'Autorità. L'anzidetto codice dovrà essere poi indicato in tutte le transazioni finanziarie unitamente a modalità di pagamento tracciabili (versamento postale o bancario) e all'uso di conti correnti dedicati.

Con riferimento all'informativa antimafia, la disposizione ha lo scopo di una tutela preventiva finalizzata all'accertamento dell'eventuale esistenza di un divieto a contrarre con le pubbliche amministrazioni ed è imperniata sui poteri attribuiti ai Prefetti in ordine alla ricerca ed alla valutazione degli elementi da cui poter evincere connivenze e collegamenti dell'impresa di tipo malavitoso. Ne deriva che la suddetta informazione prescinde dall'accertamento, in sede penale, di uno o più reati connessi all'associazione di tipo mafioso e non richiede la prova dei fatti di reato o dell'effettiva infiltrazione dell'impresa, essendo sufficiente il tentativo di infiltrazione avente lo scopo di condizionare le scelte dell'impresa, anche se tale scopo non si è concretamente realizzato. Il dato in questione è ricavabile, per le imprese già segnalate in merito alla fattispecie in esame, anche dalla consultazione del casellario informatico dell'Autorità, istituito ai sensi dell'art.7, co.10, del D.Lgs.163/06.

**Il Casellario
Informatico:
strumento di
ausilio per
imprese, Stazioni
Appaltanti e
Amministrazioni
Centrali**

Il Casellario Informatico contiene tutte le informazioni riguardanti le imprese ed è alimentato dalle segnalazioni effettuate dalle stazioni appaltanti con riferimento alle avvenute esclusioni da gara per mancanza dei requisiti di ordine morale (false dichiarazioni, gravi inosservanze delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, di contributi previdenziali e assistenziali, ecc.). Il Casellario non riveste solo una funzione di pubblicità ma ha, per legge, efficacia probante in quanto le Amministrazioni aggiudicatrici, che sono tenute a consultarlo prima dell'aggiudicazione delle procedure di gara, devono (o possono, a seconda dei casi) escludere dalle procedure di affidamento, ovvero negare l'autorizzazione al subappalto, qualora sussistano annotazioni a carico di un operatore economico che rientrino nelle fattispecie indicate dall'art.38 del D.Lgs.163/06. Nel corso del 2011 sono stati inseriti nel Casellario n. 584 annotazioni riguardanti cause di esclusione dalle gare e circa 10.000

annotazioni riguardanti informazioni comunque utili per le stazioni appaltanti.

Ulteriore ipotesi di “*red flag*” contenuta nel Casellario deriva dall’annotazione dei provvedimenti interdittivi di cui all’art.36 bis del D.L. 223/06, convertito nella legge 448/06, che - al fine di garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore dell’edilizia, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare - prevede che il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale possa adottare un provvedimento di sospensione dei lavori “qualora riscontri l’impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale”. I dati inseriti nel casellario informatico per tale motivo sono in media 900 all’anno.

Con riferimento, poi, alla necessità prevista dalla proposta di direttiva comunitaria di richiamare l’attenzione delle istituzioni nazionali competenti, comprese le autorità competenti in materia di *audit*, sulle particolari violazioni constatate e sui problemi di tipo sistemico, va rilevato come, nell’ambito dei poteri ispettivi attribuiti all’Autorità, la stessa può trasmettere gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti in caso di avvenuto riscontro di irregolarità.

L’ulteriore ipotesi individuata dalla proposta di direttiva comunitaria - che si identifica nell’esame dei reclami provenienti da cittadini e imprese sull’applicazione delle norme in materia di appalti pubblici in casi specifici e nella trasmissione delle relative osservazioni alle competenti Amministrazioni aggiudicatrici che hanno l’obbligo di tenerne conto nelle loro decisioni (o, qualora ciò non avvenisse, di motivarne le ragioni) - richiama, ancora una volta, un’altra attività svolta dall’Autorità. Quest’ultima, infatti, già oggi esamina le segnalazioni provenienti da cittadini ed imprese in merito alla non corretta applicazione della

**Violazione
sistemica e
attività di
ispezione**

normativa sugli appalti in specifiche procedure di gara, emanando numerosi atti (deliberazioni) relativamente ai casi giudicati fondati.

La proposta di Direttiva prevede, inoltre, che l'Organo di Vigilanza debba redigere annualmente una relazione contenente alcune indicazioni ed informazioni su attività che assumono rilievo nel settore degli appalti pubblici, tra cui una sintesi di tutte le attività svolte che rientrano nei suoi compiti istituzionali, descritte in precedenza. La relazione annuale dovrà, in particolare, fornire indicazioni su una serie di attività per le quali l'Osservatorio dei contratti pubblici già dispone di tutte le informazioni.

Nel dettaglio, viene richiesto di:

- 1) indicare il tasso di successo delle piccole e medie imprese (PMI) negli appalti pubblici e, in caso di percentuale inferiore al 50%, analisi delle cause che hanno comportato tale risultato. A riguardo, l'Autorità per il periodo 2008 - 2010 ha effettuato una ricostruzione della specifica dimensione di circa 38.000 imprese aggiudicatarie. In particolare, attraverso un incrocio con banche dati che permettono di verificare la dimensione dell'impresa (la Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 definisce le PMI: microimprese quelle con numero di dipendenti inferiore a 10 e fatturato inferiore a 2 milioni di euro; piccole imprese quelle con un numero di dipendenti compreso tra 10 a 49 e fatturato compreso tra 2 e 9,9 milioni di euro e imprese medie quelle con un numero di dipendenti tra 50 e 249 ed un fatturato tra 10 e 49,9 milioni di euro) è stato possibile individuare, sulla base della Raccomandazione citata, circa 11.381 microimprese aggiudicatarie, 10.000 piccole imprese, 3.700 medie imprese e 1.500 grandi imprese. Sebbene non sia possibile ricostruire l'intero *set* di imprese aggiudicatarie è chiaro come le piccole e medie imprese costituiscano una quota rilevante di tutte le imprese aggiudicatarie. Inoltre, considerando il numero di procedure attivate dalle stazioni appaltanti si evince che circa 1.250.000 appalti hanno un valore di importo inferiore a € 40.000, denotando con ciò affidamenti a piccole e micro imprese.
- 2) effettuare una panoramica globale sull'attuazione delle politiche in materia di appalti pubblici sostenibili. La proposta di direttiva, in merito

La
partecipazione
delle piccole e
medie imprese
negli appalti
pubblici

alla tematica degli appalti pubblici sostenibili, si riferisce in particolare a procedure che tengono conto di considerazioni relative all'inclusione sociale (ad es. accessibilità per le persone con disabilità), a quelle che favoriscono l'innovazione, o ancora alla protezione dell'ambiente. In merito a quest'ultimo aspetto l'Autorità rileva dal 2010, tramite un'apposita procedura informatica, alcune informazioni sulle procedure di affidamento che rispettano i parametri definiti dal *Green Public Procurement* (GPP), mentre il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare stabilisce annualmente le categorie merceologiche soggette a questo tipo di rilevazione (nel 2010 si trattava solo di carta e ammendanti; nel 2011 la rilevazione è stata invece ampliata a arredi, prodotti tessili, PC portatili, PC da tavolo, stampanti, apparecchiature multifunzione, fotocopiatrici, illuminazione pubblica). Per gli appalti relativi a tali settori, affidati dai Comuni e dagli enti pubblici territoriali con più di 15.000 abitanti nel rispetto di uno o più criteri premianti tipici di ogni categoria merceologica, sono stati rilevati l'importo della spesa, la quantità, l'oggetto dell'acquisto ed i relativi criteri premianti. Al fine di fornire una panoramica sulla situazione attuale, si riportano i seguenti dati: nel 2011 gli appalti affidati nel rispetto dei parametri del GPP sono stati oltre 3500, a fronte di quelli rilevati nel 2010 che ammontavano a circa 250;

- 3) fornire informazioni sul monitoraggio e sul seguito di violazioni delle norme degli appalti che incidono sul bilancio dell'Unione Europea (solo per i settori ordinari). Alcune di queste informazioni sono già disponibili in quanto raccolte dall'Osservatorio con il sistema di rilevazione dati. In particolare è possibile analizzare la situazione degli appalti di importo superiore a 150.000 euro che sono giunti almeno all'aggiudicazione, che ammontano a 590, per un totale di oltre un miliardo di euro di finanziamento europeo. La tipologia più ricorrente, sia in termini di numerosità che di importo, è quella dei lavori mentre gli appalti di servizi e forniture beneficiano in misura di gran lunga inferiore di finanziamenti di fonte comunitaria.

L'interesse comunitario sulle politiche riguardanti gli appalti sostenibili

Monitoraggio sulle violazioni delle norme sugli appalti

Tabella 1 – Appalti con finanziamenti europei per tipologia contrattuale

Tipo Contratto	Numero	Importo finanziamento
Lavori	444	862.980.121
Servizi	73	90.357.159
Forniture	73	82.708.223
Totale	590	1.036.045.503

Proposta
comunitaria di
Relazione
Annuale di
focus su
contratti sopra
soglia

- 4) fornire, per tutti i contratti sopra soglia comunitaria, che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui settori ordinari, una serie di dati, comprensivi delle motivazioni del ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. L'Autorità già provvede a relazionare in merito ogni anno al Governo ed al Parlamento;
- 5) per tutti gli altri appalti, anche sotto soglia, la proposta di direttiva richiede il numero e il valore degli appalti aggiudicati suddiviso per ciascun tipo di Amministrazione. L'Autorità, in virtù della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, dispone dei dati in questione rilevati, come detto in precedenza.

1.3 Il problema dei ritardati pagamenti

Strettamente collegata sia alle problematiche di crescita del sistema produttivo che al tema della *spending review* è anche l'annosa questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione verso i fornitori ed i conseguenti gravi danni al sistema delle imprese.

Il tema del ritardo nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni alle imprese fornitrici di beni e servizi, infatti, ha assunto un ruolo cruciale nella discussione sulle leve da utilizzare per riavviare una fase di crescita della nostra economia. I ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni determinano rilevanti effetti negativi sull'equilibrio finanziario delle imprese e sul grado di concorrenza nel mercato, effetti peraltro rafforzati in un momento di marcato rallentamento del ciclo economico quale quello attuale. In particolare, le imprese che stipulano contratti con le pubbliche amministrazioni sono sottoposte ad un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere

per far fronte ai ritardati pagamenti, che peraltro si ripercuotono nel processo di determinazione dei prezzi offerti in sede di gara pubblica, in quanto questi ultimi devono incorporare la “quota finanziaria” insita in un contratto con la Pubblica Amministrazione, tanto più elevata quanto minore è la “reputazione” della Stazione Appaltante in termini di “puntualità” nei pagamenti. Inoltre, tali oneri aggiuntivi risultano mediamente meno sostenibili dalle piccole e medie imprese, con la conseguenza che il mercato degli appalti finisce con il privilegiare le grandi imprese, rischiando così di far uscire definitivamente le prime dal mercato. La problematica dei ritardati pagamenti è quindi particolarmente avvertita, soprattutto nell’attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che peraltro risentono in maniera grave della mancanza di liquidità. Tutto ciò compromette la competitività del sistema e genera un potenziale effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un’intera filiera di fornitori e, più in generale, influisce sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni della concorrenza.

Il problema, di dimensioni notevoli, riguarda la generalità delle amministrazioni pubbliche, si concentra in particolare nel settore sanitario e vede l’Italia, nel contesto europeo, tra le nazioni con maggior ritardo nei pagamenti.

Il fenomeno presenta un forte grado di indeterminatezza: le stime, effettuate da molte associazioni di fornitori, presentano valori tra loro molto divergenti.

Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, sono riconducibili a due ordini di fattori: la carenza di liquidità e la difficoltà di gestire il ciclo passivo. La prima ragione è spesso l’unica ad essere considerata poiché negli ultimi quindici anni, a partire dal periodo che precede l’ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che hanno condizionato significativamente la possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono

**Ritardati
pagamenti.
Rischi
connessi alle
PMI**

**Cause del
ritardo nei
pagamenti:
carenza di
liquidità e
difficoltà di
gestione del
ciclo passivo**

dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dai limiti posti all'indebitamento degli enti territoriali; dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sugli impegni e sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio, ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

L'altra ragione, in molti casi preponderante, alla base del ritardo di pagamento riguarda la scarsa capacità di gestire il ciclo passivo da parte degli enti pubblici. Si tratta di una difficoltà strutturale, che presenta forti elementi di criticità. La difficoltà di gestione del ciclo passivo da parte degli enti pubblici dipende da molti fattori: dalla difficoltà di affiancare sistemi di contabilità economica a sistemi di contabilità finanziaria, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica la programmazione dei fabbisogni, degli ordini, dei controlli delle forniture e della fatturazione. Se non si affrontano questi problemi, per grande parte di natura organizzativa, la questione del ritardo dei pagamenti sarà di difficile soluzione.

L'adeguata capacità delle Amministrazioni nella gestione non solo del ciclo dei pagamenti ma di tutto il processo di un appalto si ricollega alla necessità di una sorta di "mappatura" delle Amministrazioni Pubbliche. In un momento di forti vincoli finanziari è fondamentale la reputazione non solo degli operatori economici ma anche delle stesse Amministrazioni Pubbliche. La soluzione, anche solo parziale, dei ritardati pagamenti andrebbe a vantaggio della PA nella sua interezza per i possibili risparmi legati a prezzi di acquisto più favorevoli ma andrebbe a vantaggio dell'intero sistema economico attraverso il rilancio degli investimenti spesso penalizzati proprio per effetto di carente liquidità.

Come è stato di recente osservato, la riorganizzazione del ciclo passivo rappresenterebbe quindi un valido strumento per avviare una azione di *spending review*, che non può essere ridotta al sommario e riassuntivo esame dei dati di bilancio, ma deve entrare nel cuore delle procedure amministrative e contabili, per individuare inapproprietezze ed inefficienze. Si potrebbe iniziare dalla ricognizione dei flussi delle aziende sanitarie, dove si concentra la parte preponderante dei ritardati pagamenti, mettendo a fuoco il processo di liquidazione della spesa: mappatura dei centri, dematerializzazione, tracciatura dei flussi, identificazione dei processi di cessione, integrazione dei flussi tra fornitori, cessionari ed aziende sanitarie; centralizzazione del contenzioso e dei processi di pagamento.

1.4 Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti pubblici

Di seguito sono riportate le analisi della domanda dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. In relazione alle diverse finalità di raccolta di dati, l'analisi è riportata con riferimento agli appalti fino a 40 mila euro, di importo tra 40 mila e 150 mila euro e quelli d'importo superiore a 150 mila euro. Infatti l'art. 7 del codice dei contratti prevede il monitoraggio degli importi superiori a 150 mila euro. Il comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 aprile 2008 ha esteso il monitoraggio anche degli appalti di importo superiore a quello per cui è possibile l'affidamento diretto in economia (i.e. da 20 mila, ora 40 mila, sino a 150 mila euro per servizi e forniture e da 40 mila a 150 mila per lavori pubblici), per l'espletamento dell'attività di vigilanza. Infine, la legge 136/2010 riguardante la tracciabilità dei flussi finanziari dei contratti pubblici, ha stabilito l'assegnazione da parte dell'Autorità del codice identificativo gara (CIG) per tutti gli appalti di qualunque importo. In relazione a ciò è possibile effettuare una rappresentazione della domanda degli appalti pubblici per le diverse classi d'importo.

1.4.1 La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture sino a 40 mila euro

Come già detto, la legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari ha consentito all’Autorità di effettuare il monitoraggio di tutti gli appalti anche di quelli d’importo limitato. La tabella sottostante evidenzia che gli appalti in questa fascia d’importo sono numericamente elevati rispetto alle altre fasce come è possibile verificare nei paragrafi successivi; discorso inverso vale per l’importo complessivo. In altre parole, a fronte di una numerosità elevata, l’incidenza in termini d’importo su tutti gli appalti è appena del 5%.

Tabella 2 - Affidamenti di importo fino a 40.000 €

CONTRATTO	NUMERO	IMPORTO
LAVORI	83.763	673.174.536
SERVIZI	470.665	2.276.945.463
FORNITURE	682.434	2.346.297.430
Totale	1.236.862	5.296.417.429

Altra considerazione che può desumersi dalla tabella è che la pubblica amministrazione è impegnata nell’espletamento di un numero elevato di appalti di importo modesto con notevole dispendio di risorse umane ed economiche. Da ciò ne deriva una esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica con l’accorpamento degli appalti ed il ricorso alle centrali di committenza.

1.4.2 La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture di importo compreso tra 40.000 € e 150.000 euro³

Nell’anno 2011 la rilevazione degli appalti di importo inferiore ai 150.000 euro ha subito delle importanti modifiche, in un’ottica di uniformità rispetto alla categoria degli appalti di importo superiore ai 150.000. Innanzi tutto, la rilevazione che fino ad allora aveva interessato esclusivamente i contratti di lavori è stata estesa ai contratti di servizi e forniture; viene esteso, poi, l’obbligo di contribuzione all’Autorità anche a tale tipologia di contratti; inoltre, la raccolta dei dati è stata inserita all’interno del

³ I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A1

medesimo sistema di rilevazione già utilizzato per gli appalti di importo superiore alla soglia dei 150.000 euro. Sebbene le informazioni richieste siano semplificate rispetto ai contratti di importo superiore, l'implementazione del sistema di rilevazione ha condotto ad un allineamento nelle comunicazioni relative all'intero mercato degli appalti.

Nel 2011 sono state perfezionate n. 128.122 procedure per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore ai 150.000 euro, per un ammontare complessivo pari a 8,3 miliardi di euro⁴. Tra queste l'84,7% riguarda i settori ordinari ed il 15,3% i settori speciali.

Come mostra la tabella 3, la domanda complessiva è rappresentata prevalentemente da forniture (43,5%) e servizi (39,2%), mentre ai contratti di lavori, che rappresentano il 17,3% della domanda, corrisponde il maggior importo medio per contratto (pari a 84.554 euro, contro i poco più che 60.000 euro di servizi e forniture).

Analisi della domanda di contratti pubblici di importo inferiore a 150.000 € per tipologia di contratti e per settore

Tabella 3 - Distribuzione della domanda per tipo di contratto e per settore dell'appalto - dati 2011

settore	tipo contratto	numero	% numero	importo complessivo	% importo	importo medio
Ordinario	Lavori	19.805	18,3	1.672.527.380	23,8	84.450
	Servizi	40.405	37,4	2.492.867.347	35,5	61.697
	Forniture	47.863	44,3	2.861.112.730	40,7	59.777
	Totale	108.073	100,0	7.026.507.458	100,0	65.016
Speciale	Lavori	2.338	11,7	199.741.944	15,2	85.433
	Servizi	9.871	49,2	623.728.198	47,6	63.188
	Forniture	7.840	39,1	487.105.819	37,2	62.131
	Totale	20.049	100,0	1.310.575.960	100,0	65.369
Totale	Lavori	22.143	17,3	1.872.269.324	22,5	84.554
	Servizi	50.276	39,2	3.116.595.545	37,4	61.990
	Forniture	55.703	43,5	3.348.218.549	40,1	60.108
	Totale	128.122	100,0	8.337.083.418	100,0	65.071

Se il risultato sull'importo medio è pressoché confermato sia nel caso che si tratti di procedure attivate nei settori speciali che in quelli ordinari, alcune distinzioni emergono nell'analisi sulla ripartizione del mercato. Infatti, nell'ambito dei settori speciali la domanda è rappresentata prevalentemente da servizi con il 49,2% e soltanto per l'11,7% da lavori; nel

⁴ Le analisi riguardano la totalità delle procedure di gara attivate nell'anno 2011 relative a contratti di importo superiore ai 40.000 euro (per servizi e forniture, superiori a 20.000 euro, limitatamente al periodo 1 gennaio 2011- 12 luglio 2011) che siano state perfezionate nel sistema di acquisizione del CIG.

caso di settori ordinari, i contratti di lavori costituiscono invece il 18,3% delle gare avviate a fronte di un 37,4% dei servizi.

Ulteriori differenze nella distribuzione del fenomeno si osservano da un'analisi per tipo di contratto e tipologia di stazione appaltante (vedi Tabelle in Appendice A1)

Le procedure per l'affidamento di lavori vengono realizzate per oltre il 60% da enti territoriali. Prevalgono, infatti, i Comuni con una quota del 50,8% e le Amministrazioni provinciali con il 9,4% per un importo complessivo di 1,2 miliardi di euro.

Seppur con una quota nettamente inferiore rispetto ai lavori (pari al 27,5%), i Comuni restano i principali committenti anche per i contratti di servizi, seguiti dalle aziende del servizio sanitario nazionale con una domanda pari al 11% ed amministrazioni centrali dello Stato con il 7,7%.

Nel settore delle forniture, invece, le aziende del servizio sanitario nazionale costituiscono il maggior peso sia per numero di procedure attivate (46,8%) che per importo (1,6 miliardi e pari al 46,5%). Il 10,8% delle procedure è avviato dalle Centrali di committenza, seguite dai Comuni con l'8,5%.

L'analisi per procedura di scelta del contraente (Grafico 1) evidenzia come nel caso di contratti di lavori prevalgano le procedure negoziate (44,6% procedura negoziata senza pubblicazione del bando e 29,4% procedura negoziata con pubblicazione del bando). Nel caso, invece, di contratti di servizi e forniture si osservano frequenze piuttosto elevate anche per il ricorso all'affidamento diretto: per i servizi tale procedura rappresenta il 27% (quota pari a quella di entrambe le procedure negoziate) mentre per le forniture è pari al 21,6%. Infine, per le forniture si osserva un ricorso più frequente rispetto alle altre tipologie di contratto alla procedura aperta (pari al 20%). Un'analisi disaggregata per settore d'appalto (vedi Tabelle in Appendice A1) evidenzia come il ricorso alla procedura aperta riguardi quasi esclusivamente i settori ordinari.

**Analisi della
domanda per
procedura di
scelta del
contraente**

La distribuzione per competenza territoriale delle stazioni appaltanti (Tabella 4) mostra che la prevalenza delle procedure è stata attivata da amministrazioni centrali di interesse nazionale (18,7%, per un valore pari a

**Analisi della
domanda su
base
territoriale**