

comportamenti (imprese, SOA, Autorità) che con riferimento agli obblighi imposti (specifici obblighi informativi, ma anche obblighi di verifica).

Al fine di fare chiarezza sulla individuazione delle fattispecie sanzionabili e sulla corretta applicazione delle sanzioni previste, l'Autorità ha puntualizzato che non possono costituire presupposto per l'irrogazione di sanzioni le condotte non riferibili all'impresa secondo l'ordinario principio di imputabilità; inoltre, facendo proprio l'orientamento espresso dalla giurisprudenza, eventuali risposte tardive o incomplete sono equiparate alla mancata risposta per le sanzioni.

Viene poi precisato che l'Autorità può procedere anche su impulso della SOA, qualora l'impresa non dia seguito alle richieste di informazione formulate dalla stessa (ovvero, la risposta fornita sia tardiva e/o incompleta).

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 registratosi soprattutto a seguito di un primo innalzamento dell'importo di tale soglia da 100.000 a 500.000 per gli appalti di lavori, per effetto della modifica apportata all'art.122 del Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, cui ha fatto seguito un ulteriore ampliamento ad opera del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n. 106).

Con la **determinazione n.2/2011** sono state fornite indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura, partendo dalla ricostruzione di un quadro normativo unitario, comprensivo del settore dei lavori, dei servizi, delle forniture, sia per i settori ordinari che per quelli speciali.

Preliminarmente si è 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 sorta di "procedimentalizzazione comunitaria", non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara. L'Autorità si è, poi,

**Determinazione  
n. 2/2011:  
indicazioni  
operative su  
procedura  
negoziata senza  
previa  
pubblicazione del  
bando di gara per  
contratti sotto  
soglia**

soffermata sulla disposizione contemplata all'articolo 122, comma 7-bis, introdotto dalla legge n. 201/2008 (successivamente abrogato dal citato decreto-legge n. 70), 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. È 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. Si è specificato che la Stazione Appaltante, in ogni caso, deve esplicitare nella determina a contrarre i criteri che utilizzerà per la scelta delle imprese da invitare. I suddetti criteri poi, in caso di avviso preventivo, dovranno essere riportati nello stesso.

Ulteriori precisazioni 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. Ulteriori considerazioni 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.

Successivamente, l'Autorità ha ritenuto necessario effettuare un aggiornamento delle indicazioni operative fornite nella determinazione n. 2/2011, adottando un nuovo atto di determinazione (determinazione n. 8/2011) che ne integra i riferimenti, tenuto conto del mutato quadro normativo intervenuto in seguito all'emanazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nell'ambito del quale è stato abrogato il comma 7-bis dell'art. 122 del Codice e sostituito il comma 7 dello stesso articolo 122.

L'innovazione principale consiste nell'aumento da 500.000 ad un milione di euro della soglia entro la quale è consentito affidare i lavori con la procedura negoziata; altre importanti novità concernono l'innalzamento della soglia per l'affidamento tramite procedura negoziata dei lavori sui beni culturali, l'intervento sul regime generale della procedura negoziata (art. 56 e 57 del Codice) e l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto dei contratti di servizi e forniture.

Alla luce delle nuove disposizioni che allargano il campo di applicazione della procedura negoziata, si è reso necessario un approfondimento di alcune problematiche legate all'impiego di tale istituto, prima fra tutte la motivazione che giustifica l'attivazione della procedura negoziata senza bando e la modalità di selezione dei soggetti da invitare al confronto concorrenziale. Particolare attenzione è stata infine dedicata al tema della pubblicità della procedura (imposta dal legislatore a livello di post-informazione), sottolineando l'importanza di prevedere anche forme di pubblicità preventiva in relazione alla tipologia dell'appalto e alla rilevanza economica dello stesso.

Il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il "Piano straordinario contro le mafie", varato con legge 13 agosto 2010, n. 136, che prevede importanti misure di contrasto alla criminalità organizzata e nuovi strumenti per prevenire infiltrazioni criminali.

Questa normativa ha subito rilevanti modifiche ad opera del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, in materia di sicurezza pubblica, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 217 del 2010 (in G.U. del 18 dicembre 2010). In particolare, sono state apportate modifiche al predetto art. 3 della legge n.136/2010, mentre l'art. 6 del decreto legge n. 187) ha introdotto la disciplina transitoria dei pagamenti per i contratti di appalto in corso al 7 settembre 2010 e ha chiarito, con interpretazione autentica, alcune importanti espressioni contenute nel testo dell'art. 3.

L'Autorità, fin dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha avviato una capillare attività di ascolto delle diverse istanze di chiarimento e in pochi mesi è intervenuta tre volte in materia, con l'adozione di due atti determinazione (n. 8 del 18 novembre 2010 e n. 10 del 22 dicembre

**Determinazione  
n. 4/2011: linee  
guida sulla  
tracciabilità dei  
flussi finanziari**

2010) e, da ultimo, con l'approvazione delle "linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136", contenute nella **determinazione n. 4 del 7 luglio 2011** (che sostituisce le precedenti determinazioni).

Con le linee guida, l'Avcp ha chiarito molteplici aspetti riguardanti la nuova disciplina, a cominciare dal regime transitorio e dall'ambito di applicazione, elencando, altresì, i contratti che sono esclusi dagli obblighi della tracciabilità.

Si è fatta chiarezza sulla richiesta ed indicazione del codice CIG, in ordine al conto corrente dedicato, alla gestione dei movimenti finanziari, agli strumenti di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità e sono state esaminate talune fattispecie specifiche, al fine di delineare ulteriori aspetti problematici nella concreta applicazione della normativa.

E' stato altresì specificato un criterio interpretativo generale, che consente di delimitare la nozione di "filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori" di cui all'art. 3 della legge n. 136/2010, facendo riferimento all'elemento della stretta dipendenza funzionale, della prestazione oggetto di subcontratto, della prestazione principale.

Le linee guida hanno inoltre affrontato alcuni nodi interpretativi assai dibattuti, relativi in particolare all'applicazione della tracciabilità ai servizi sanitari prestati da soggetti accreditati per conto di enti pubblici, ai contratti sottoscritti con operatori non stabiliti in Italia e alla nozione di concessionari di finanziamenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010.

L'intervento dell'Autorità è stato attuato nell'ottica della semplificazione degli oneri connessi al rispetto degli obblighi di tracciabilità e nell'auspicio che la risoluzione degli aspetti pratici permetta di tutelare il vero valore delle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari pubblici, mirando a superare problematiche di carattere organizzativo e gestionale.

Secondo i dati dell'Autorità, in poco più di un anno dall'entrata in vigore della norma che ha introdotto l'obbligo di richiesta del Codice Identificativo Gara (CIG) al fine della tracciabilità dei flussi finanziari, si sono registrate circa sedicimila (16.000) nuove Stazioni Appaltanti il cui

numero complessivo è passato da circa quattordicimila (14.000) ad oltre trentamila (30.000). Nello stesso periodo l’Autorità ha censito, mediante il rilascio del CIG anche per fattispecie escluse dagli obblighi di monitoraggio, più di 1.500.000 contratti.

Va rilevato che la tracciabilità produce un miglioramento della conoscenza delle dinamiche del mercato, utile sia a rafforzare la vigilanza dell’Autorità sia ad una più consapevole elaborazione della normativa di settore. In prospettiva, inoltre, i nuovi obblighi, che si sostanziano in una regolamentazione dei sistemi di pagamento, inducono effetti positivi nell’emersione del lavoro irregolare.

Con la **determinazione n. 5/2011**, l’Autorità ha fornito indicazioni operative sulle procedure di gara per l’affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto. All’atto di determinazione ha fatto seguito una segnalazione al Governo ed al Parlamento del 10 novembre 2011, contenente proposte di modifica della legislazione di settore.

L’intervento dell’Autorità nasce dalla rilevazione di profonde criticità nel funzionamento del mercato dei buoni pasto, caratterizzato da una complessa interazione tra Stazione Appaltante, società emittitrici dei buoni, rete degli esercenti erogatori del servizio e fruitori finali del servizio. Una prima problematica di rilievo è ascrivibile al fatto che le attuali disposizioni normative, anche di carattere fiscale, hanno indotto le società emittitrici a traslare i costi degli elevati ribassi offerti in sede di gara sulla rete di esercizi convenzionati: in molti casi, vengono modificate le commissioni di rimborso, giustificandole con la fruizione di servizi aggiuntivi distanti dall’oggetto del servizio principale.

Con questa determinazione, l’Autorità ha posto in luce che, al fine di consentire lo sviluppo di una reale ed equilibrata concorrenza nel mercato, occorre evitare che i “servizi aggiuntivi” possano tradursi, nei fatti, nell’imposizione agli esercenti convenzionati di condizioni peggiorative di quelle dichiarate in sede di gara e nel conseguente abbassamento qualitativo delle prestazioni nei confronti degli utenti finali. È stato pertanto puntualizzato il concetto di “pertinenza” (o “connessione intrinseca”) elaborato in precedenza e ridefinita la collocazione dei servizi

Determinazione  
n. 5/2011:  
questioni  
interpretative su  
procedure di gara  
per buoni pasto

aggiuntivi nell'ambito della procedura di gara, specificando che tali servizi - i quali devono avere carattere facoltativo per gli esercenti - non possono essere dilatati sino a permettere l'accorpamento di prestazioni del tutto eterogenee ed assolutamente prescindenti dalla sussistenza di un nesso di effettiva pertinenza.

Ulteriori indicazioni sono state fornite con riguardo al calcolo del valore dell'appalto, ai controlli sulla rete di esercenti ed ai metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Sono state fornite, inoltre, indicazioni operative sui criteri di aggiudicazione delle gare alla luce di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 285 del Regolamento (che esprime un giudizio di preferenza verso l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, suggerendo formule per l'attribuzione dei punteggi che rispettino quanto al riguardo previsto nell'allegato "P" del Regolamento).

L'Autorità ha, altresì, affrontato la tematica relativa alla dilatazione dei termini di pagamento agli esercizi convenzionati rispetto a quelli indicati e in sede di gara e valutati dalle Stazioni Appaltanti, rimarcando come detti termini debbano essere rispettati per tutta la durata dell'affidamento.

Accanto alle indicazioni di carattere più operativo rese con la determinazione, si è reputato opportuno esaminare alcuni vincoli nascenti dall'attuale assetto normativo mediante l'adozione di un atto di segnalazione specifico al Governo ed al Parlamento. Con l'**atto di segnalazione del 10/11/2011** è stato proposto un intervento di armonizzazione del trattamento fiscale e contributivo del buono pasto e dell'indennità sostitutiva, nonché la parificazione delle aliquote a debito ed a credito dell'IVA a carico della società di gestione, per rendere indifferente la scelta tra i due diversi sistemi, da un punto di vista strettamente fiscale e contributivo. È stata, altresì, auspicata la reintroduzione nell'art. 285 del Regolamento della previsione relativa al calcolo del valore a base di gara (non inferiore al valore facciale dei buoni pasto).

Inoltre, al fine di evitare le attuali incertezze sul valore da porre a base di gara, l'Autorità ha suggerito di introdurre il divieto di sconti sul valore nominale del buono pasto: ciò consentirebbe di ovviare, in radice, alle

**Atto di segnalazione del 10/11/2011 su normativa che regola i buoni pasto**

problematiche relative al recupero, da parte delle società di emissione, dello sconto operato in gara. Sarebbe, inoltre, necessario prevedere *ex lege* che la rete minima di esercenti debba essere individuata nel bando di gara e non possa essere utilizzata come criterio di attribuzione del punteggio, al fine di disincentivare la presentazione di offerte sovradimensionate e semplificare i controlli in capo alle Stazioni Appaltanti. L’Autorità ha rilevato, infine, l’opportunità di delineare un quadro regolamentare *ad hoc* per l’utilizzo del sistema del buono pasto elettronico che consentirebbe un alleggerimento degli oneri di rendicontazione verso le Stazioni Appaltanti e, al contempo, una forte semplificazione dei correlati controlli a valle dell’esecuzione.

Determinazione  
n. 6/2011: linee  
guida per la  
realizzazione di  
impianti  
fotovoltaici ed  
eolici

A seguito di una approfondita indagine di settore che ha evidenziato il crescente coinvolgimento degli enti locali nel mercato delle fonti energetiche rinnovabili (FER) e l’eterogeneità delle procedure utilizzate, l’Autorità ha adottato la **determinazione n. 6/2011**, con la quale si è inteso fornire indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle Stazioni Appaltanti e in particolare degli enti locali. Le linee guida chiariscono, innanzitutto, il ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle fonti rinnovabili, vengono poi esaminate le fattispecie relative alla concessione su superfici appartenenti al demanio pubblico e alla realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti, con particolare riguardo all’inquadramento delle relative operazioni ai sensi del Codice.

Riguardo, in generale, al ruolo degli enti locali nel mercato delle FER, dopo una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che qualifica l’attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come “attività libera”, si chiarisce che l’intervento degli enti pubblici e in particolare degli enti locali è limitato, di regola, al solo piano autorizzatorio.

Diversa è l’ipotesi in cui gli enti locali assumono un ruolo più rilevante, ad esempio perché concedenti del suolo pubblico su cui vengono realizzati gli impianti, o perché acquirenti di forniture energetiche, autoproduttori, ovvero produttori di energia destinata alla cessione sul mercato.

In questo ultimo caso, seppur non possa essere sottovalutata la problematica di una possibile alterazione delle condizioni di parità nell'accesso ad un mercato liberalizzato, l'Autorità ha sottolineato che l'intervento diretto degli enti locali non può escludersi a priori ma deve essere analizzato attentamente, in relazione alle sue concrete modalità di realizzazione.

In merito alla realizzazione di impianti su superfici del demanio pubblico si è evidenziato che i diritti sul sito pubblico devono essere concessi mediante l'espletamento di gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità ex ante. È stata poi esaminata l'ipotesi in cui l'ente locale realizzi un impianto (si tratta quasi esclusivamente di impianti fotovoltaici) per la copertura totale o parziale del proprio fabbisogno energetico, mediante l'esternalizzazione della gestione materiale.

Nella determinazione sono stati forniti chiarimenti operativi sulle diverse alternative contrattuali utilizzabili - con particolare riguardo alle forme di partenariato pubblico privato - nonché concrete indicazioni sulle procedure di gara da porre in essere.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti (DPR n. 207/2010), l'Autorità è nuovamente intervenuta sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esaminando le problematiche al riguardo sorte, con particolare riferimento ai contratti di appalto di servizi e forniture.

La prassi applicativa ha evidenziato numerose criticità ascrivibili alla necessità di trovare un punto di equilibrio tra oggettività del giudizio sulle offerte espresso dalla commissione giudicatrice e rispetto della discrezionalità delle scelte operate a monte dall'amministrazione.

La **determinazione n. 7/2011** si è, quindi, posta l'obiettivo di ripercorrere l'iter logico e giuridico che la Stazione Appaltante si trova a dover porre in essere nel caso in cui opti per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione: una prima e delicata questione affrontata dalle Linee Guida concernere, infatti, le modalità di scelta del corretto criterio di aggiudicazione da utilizzare in relazione alle peculiarità dell'oggetto del contratto.

**Determinazione n. 7/2011: linee guida per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti di servizi e forniture**



Posta l'assenza di un indirizzo preferenziale del legislatore, è stato evidenziato che le Stazioni Appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni, avendo come finalità la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Sulla base di tali presupposti, l'Autorità ha posto in rilievo che l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si impone laddove sia ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura (ad esempio, appalti di servizi di ingegneria ed architettura, appalti relativi ai servizi socio - sanitari ed educativi, appalti di servizi di tipo tecnologico, appalti di forniture di prodotti non direttamente comparabili tra loro), giacché lo stesso consente di valorizzare le capacità innovative del mondo professionale.

Sono state, inoltre, analizzate nel dettaglio le indicazioni che la Stazione Appaltante deve inserire nei documenti di gara, quali i criteri, i sub-criteri con la relativa ponderazione e i criteri motivazionali, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 83 del Codice e dall'allegato "P" del Regolamento attuativo, operando la fondamentale distinzione tra criteri di valutazione (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, etc.) e parametri di ponderazione (dati numerici volti a garantire, in relazione alla natura del servizio/fornitura, un corretto rapporto prezzo/qualità).

Quanto al merito della scelta relativa al peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio, nella determinazione si evidenzia che la discrezionalità della Stazione Appaltante incontra l'unico limite della "manifesta irrazionalità" della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento ed in relazione alle peculiarità specifiche dell'appalto. Importanti precisazioni sono state fornite anche con riguardo alla dibattuta questione della considerazione di elementi di natura soggettiva nell'ambito dei criteri di valutazione, aderendo al recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi relativi ai concorrenti sia ammissibile, purché essi siano strettamente attinenti al

merito valutativo dell'offerta e costituiscano, in ultima analisi, un elemento che incide sulle modalità esecutive dello specifico servizio.

Un'ulteriore chiarificazione ha riguardato la necessità di definire nei documenti di gara i cd. criteri motivazionali (come prescritto dall'art. 83, comma 4 del Codice). In funzione di tale prescrizione, le Stazioni Appaltanti vengono invitate ad evitare che la genericità dei documenti di gara finisca con l'attrarre, nell'orbita del giudizio tecnico sugli elementi dell'offerta, la definizione dei pesi e dei rapporti sulla base dei quali la valutazione stessa verrà effettuata. Ciò vale anche qualora la Stazione Appaltante opti per l'utilizzo di una soglia di sbarramento (come consentito dall'art. 83, comma 2 del Codice), con peculiare riguardo ai criteri qualitativi: anche in tal caso, infatti, occorre che la soglia sia prefissata nella *lex specialis*, senza lasciare margini di determinazione alla commissione di gara. Le Linee Guida, chiariti tali aspetti di carattere più generale, contengono una dettagliata illustrazione delle metodologie suggerite dal Regolamento per la concreta valutazione delle offerte (cd. analisi multicriteri o multiobiettivi, quali il metodo aggregativo compensatore o della somma pesata, il metodo *electre*, il metodo *analytic hierarchy process*, il metodo *evamix*, il metodo *technique for order preference by similarity to ideal solution*). Particolarmente innovative sono alcune soluzioni indicate per risolvere le criticità evidenziate dagli operatori con riguardo ad alcuni settori di servizi e forniture, ove si tratti di appalti ad alta intensità di lavoro.

#### **2.4 Gli atti di segnalazione**

Con **atto di segnalazione del 26/01/2011** l'Autorità ha ritenuto opportuno 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, in relazione alla 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

**Atto di segnalazione del 26/1/2011: qualifica di organismo di diritto pubblico a casse previdenziali privatizzate**

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.

Al riguardo, l'Autorità ha specificato che, nonostante la privatizzazione degli enti previdenziali, questi ultimi vanno considerati organismi di diritto pubblico in virtù della ricorrenza dei tre requisiti necessari ai fini di tale qualificazione, così come definiti dall'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).

Per questo, la segnalazione ha auspicato l'intervento chiarificatore del legislatore sulla questione, che è giunto con l'articolo 32, comma 2, del decreto-legge 6-7-2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111.

Il citato articolo 1, comma 10-ter del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, è stato infatti modificato nel senso che gli enti in parola sono inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

Atto di segnalazione n. 1/2012: misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici

Nell'atto di segnalazione n. 1/2012, "Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici", l'Autorità ha suggerito al Governo, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera f, del Codice, l'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di Stazioni Appaltanti ed imprese, nonché a riqualificare gli attori del sistema affinché la spesa pubblica possa diventare veicolo di sviluppo, qualità ed innovazione.

Nell'atto si sottolinea come il taglio dei costi amministrativi rappresenti un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese, senza aumenti della spesa pubblica. Il riferimento è ai costi sostenuti dalle imprese per la partecipazione alle procedure di gara, nonché ai costi connessi ai defatiganti controlli a carico

delle amministrazioni che causano inefficienze nell'impiego delle risorse utilizzate.

Il progetto proposto dall'Autorità è stato recepito dal Governo che con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", pubblicato nella Gazzetta ufficiale 9 febbraio 2012, n. 33, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35, ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l'articolo 6-bis secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l'Autorità.

La BDNCP, pertanto, dal 16 gennaio 2013 diventa il punto di raccordo delle banche dati delle amministrazioni certificanti attraverso un sistema di cooperazione applicativa che permette di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, consentendo, a regime, una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso di quelli di ordine generale, tecnico ed economico, mediante accesso ad un unico sistema.

**Banca Dati  
Nazionale dei  
Contratti Pubblici**

Ulteriori proposte, contenute nella segnalazione, hanno riguardato la revisione del sistema sanzionatorio per le ipotesi di riscontrata, falsa dichiarazione o falsa documentazione in sede di partecipazione alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici.

A tale riguardo infatti, il comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, introdotto dall'art. 4, comma 2, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha attribuito, all'Autorità, il potere di effettuare una valutazione in ordine alla sussistenza del dolo o della colpa grave, per poi procedere alla eventuale sospensione dell'operatore economico dalle gare e dai subappalti per il periodo di un anno. La norma, così formulata, non lasciava, all'Autorità, alcun margine per graduare la pesante sanzione della sospensione in funzione della gravità della violazione accertata. Con l'atto di segnalazione n.1/2012 l'Autorità ha quindi auspicato l'introduzione di una modifica al comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, nel senso di attribuire alla stessa Autorità, analogamente a quanto previsto all'art. 48 in sede di verifica dei

requisiti speciali, il potere di graduare la sanzione dell'esclusione del concorrente dalle gare pubbliche da un minimo di un mese ad un massimo di un anno.

Anche in questo caso il Governo ha dimostrato di condividere le osservazioni formulate dall'Autorità e con il citato D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, ha modificato il comma 1-ter dell'art. 38 del Codice, prevedendo che la sospensione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto possa essere disposta "fino ad un anno".

Sul fronte della qualificazione degli attori del sistema, sia dal lato pubblico che dal lato privato, è stata proposta, nella segnalazione, l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle Stazioni Appaltanti, introducendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'AVCP; lo sportello unico potrebbe consentire di creare un patrimonio conoscitivo comune sulla committenza pubblica ed introdurrebbe un utile sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti, sotto il profilo delle capacità amministrative e gestionali, così da assicurare che ogni amministrazione indica gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali.

L'AVCP ha auspicato, altresì, un'evoluzione del sistema di qualificazione delle imprese, volta a far acquisire agli operatori economici quelle caratteristiche imprenditoriali necessarie per competere sul mercato in primo luogo nazionale, ma anche internazionale. Un simile obiettivo, secondo le proposte dell'Autorità, può essere perseguito integrando gli attuali requisiti di partecipazione con la previsione di criteri reputazionali, valutati in maniera oggettiva e trasparente da un soggetto terzo, quale l'Autorità stessa, attraverso un procedimento che preveda l'esercizio del diritto al contraddittorio per l'impresa.

L'atto di segnalazione ha sottolineato, infine, che il perseguimento dei principi di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa richiederebbe il conferimento all'Autorità di poteri più pregnanti rispetto a quelli attualmente previsti dal Codice.

Anagrafica delle  
Stazioni  
Appaltanti

## CAPITOLO III

### I SERVIZI RESI AL MERCATO DALL'AUTORITA'

#### 3.1 I servizi e gli utenti

L'attività dell'Autorità, ed in particolare quella dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici presso l'Autorità, richiede una forte interazione sia con gli *stakeholders* del mercato vigilato sia, per questioni legate alla trasparenza, con enti e cittadini interessati alla corretta esecuzione dei contratti pubblici. A tal fine, l'art. 7 del D.lgs. 163/06, oltre a prevedere le attività in capo all'Osservatorio, stabilisce le modalità operative con l'utilizzo di procedure informatiche dello stesso, nonché la predisposizione di alcuni servizi per gli utenti. L'interazione con gli *stakeholders* è regolata dalle disposizioni normative di natura primaria e secondaria. Dette disposizioni prevedono una sistematica attività di raccolta dati sulla base dei quali:

- determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale;
- determinare annualmente costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT e tenendo conto dei parametri qualità prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla CONSIP, ai sensi dell'articolo 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488;
- pubblicare annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei contratti pubblici affidati;
- garantire l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti ed alle relative elaborazioni;
- adempiere agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità;

L'attività in  
capo  
all'Osservatorio

- favorire la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione dei soggetti interessati;
- curare l'elaborazione dei prospetti statistici di cui all'articolo 250 del Codice (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di rilevanza comunitaria) e di cui all'articolo 251 del medesimo Codice (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi nei settori di gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica).

Il patrimonio informativo gestito dall'Osservatorio, rappresenta un elemento indispensabile per l'attività di analisi statistica svolta dall'Autorità ed ha forte rilevanza strategica per la legalità e la trasparenza complessiva del sistema Paese.

Il Codice ed il Regolamento disciplinano il Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture presso l'Osservatorio, prevedendo archivi differenziati per i bandi, gli avvisi e gli estremi dei programmi non ancora scaduti, stabilendo altresì il termine massimo di conservazione degli atti, ed infine un archivio per la pubblicazione di massime tratte da decisioni giurisdizionali e lodi arbitrali.

Gli avvisi di aggiudicazione dei contratti pubblici ed i bandi di gara sono pubblicati sul sito internet dell'Autorità entro due giorni lavorativi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Nel Casellario sono inseriti, oltre ai provvedimenti concernenti gli operatori economici, quelli relativi alle sanzioni, alle sospensioni e alle pronunce di decadenza nei confronti delle SOA previste dall'articolo 73 del Regolamento.

Infine, l'Osservatorio, ai sensi degli artt. 254, comma 3 e 255, comma 1 del Regolamento, raccoglie le informazioni relative alle società di ingegneria e professionali relativamente all'organigramma comprendente i soggetti direttamente impiegati nello svolgimento di funzioni professionali e tecniche, nonché di controllo della qualità, le cui elaborazioni sono riportate nel Capitolo I.

È stato altresì predisposto il sistema di pubblicazione dei bandi di gara basato sul flusso di informazioni che perviene all'Autorità prima dell'aggiudicazione, conseguente all'acquisizione del Codice Identificativo Gara (CIG).

Con l'entrata in vigore della L. 136/2010 sulla tracciabilità dei flussi finanziari, il rilascio del CIG è divenuto obbligatorio per tutti gli appalti pubblici come codice che consente di tracciare i pagamenti rientranti nella filiera degli appalti, per contrastare l'infiltrazione mafiosa.

L'utilizzo del CIG, anche ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, ha esteso il numero degli appalti soggetti all'acquisizione di tale codice a qualunque appalto di qualunque importo ai sensi dell'art. 3 del D.lgs 163/2006. Per snellire le attività dei responsabili del procedimento, è stata creata una apposita procedura per l'acquisizione del così detto *smart cig*.

Il sistema di raccolta dati è stato completato con l'acquisizione e la successiva pubblicazione dei documenti di gara (bando e specifiche tecniche).

La legge finanziaria per il 2007 (Legge n. 296 del 27/12/2006, art 1 comma 1126, All. 1) ha previsto, in ottemperanza alle Direttive CE n. 17 e n. 18 del 2004, anche l'attuazione di un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), predisposto a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il PAN GPP tra Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dello Sviluppo Economico è stato approvato, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 107 dell'8 maggio 2008. Esso prevede, in particolare, la definizione di obiettivi nazionali, il monitoraggio periodico nonché l'analisi dei benefici ambientali e la ridefinizione degli obiettivi di riduzione nello sfruttamento delle risorse naturali consentendo un maggior ricorso a fonti energetiche rinnovabili con cadenza triennale (punto 3 del PAN GPP). Tra gli obiettivi nazionali c'è quello di raggiungere una quota minima del 30% di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni con oltre 15.000 abitanti che adottino

**Il Piano di Azione  
per la  
sostenibilità  
ambientale dei  
consumi nel  
settore della PA  
PAN GPP**