

evidenza pubblica, estendendo altresì la possibilità di esperire tale rimedio anche nei confronti dell'aggiudicazione definitiva.

#### **6. L'attività di regolazione**

Anche nel 2012 e nei primi mesi del 2013, l'Autorità è stata impegnata in un'intensa attività di regolazione, evolutasi a strumento di intervento più incisivo nel mercato. Nell'ottica di accentuare, come richiesto dagli operatori, la standardizzazione delle procedure di gara, quale strumento necessario per diminuire i costi di partecipazione e permettere una maggiore possibilità di accesso alle gare stesse nonché per ridurre il contenzioso, l'Autorità ha adottato e sta perfezionando interventi in materia di bandi tipo, di semplificazione delle procedure, quali la creazione di un'unica banca dati degli appalti pubblici e del sistema AVCpass. Altri interventi sono stati rivolti a rimuovere impedimenti al corretto funzionamento del mercato, come nel caso dei servizi assicurativi, caratterizzati da elevate difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti a trovare una controparte assicurativa e da costi crescenti, o dell'istituto dell'avvalimento, del quale l'Autorità ha denunciato il possibile utilizzo per eludere la normativa sulla partecipazione alle gare, senza che possano ritenersi messi effettivamente a disposizione i requisiti di cui il concorrente si era avvalso. Infine, la regolazione si è mossa anche nella prospettiva di carattere comunitario di utilizzare il sistema degli appalti in senso "strategico", come strumento di politica industriale, sociale, ambientale e di innovazione; basti citare, tra tutti e da ultimo, gli interventi di chiarificazione sugli affidamenti a favore delle cooperative sociali.

La necessità di un intervento più incisivo nel mercato ha spinto l'Autorità a rafforzare la struttura dedicata a tale attività ed a ricercare forme di maggiore coinvolgimento degli attori del mercato, attraverso, tra l'altro, numerose consultazioni, l'istituzione di tavoli tecnici e, da ultimo, l'avvio di una consultazione per la predisposizione di un proprio regolamento in materia di analisi di impatto della regolazione.

Non si può al riguardo trascurare come, fin dalla sua emanazione, il Codice sia stato sottoposto ad un numero elevatissimo di modifiche, in alcuni casi

radicali, come per i cosiddetti correttivi, in altri casi attraverso una serie di provvedimenti particolari, spesso dettati dall'urgenza di *"dover fare qualcosa"* durante la crisi. Non si può poi tacere come l'inflazione normativa sia ulteriormente aggravata dalla presenza di una regolamentazione a livello locale (regionale, provinciale e comunale), che rischia di segmentare ancor di più il mercato degli appalti.

Il risultato è un quadro regolamentare instabile, in cui le stazioni appaltanti e gli operatori economici incontrano elevate difficoltà ad orientarsi, talora con l'effetto di scoraggiare gli investimenti.

Diventa quindi necessario un ripensamento metodologico dell'intera materia.

Per quanto riguarda la normativa esistente, occorre puntare ad una rivisitazione del Codice, ispirata ad obiettivi di razionalizzazione e semplificazione, tenendo in debito conto le esigenze di modifiche normative che saranno imposte dal varo delle nuove direttive comunitarie in materia.

Per quanto concerne la nuova regolamentazione che si intende introdurre, così come richiesto a livello internazionale in materia di *better* e *smart regulation*, sembra opportuno che l'introduzione di nuove norme sia accompagnata da analisi che individuino quali siano le criticità che si sono manifestate nel mercato, per quale motivo si ritiene che gli strumenti attualmente a disposizione non siano in grado di risolvere tali criticità, quali sono gli effetti delle novità presentate, come incidono sulle imprese ed, eventualmente, sugli utenti finali, ecc. Ed è appena il caso di ricordare che gli stessi interventi dovrebbero poi essere accompagnati ad una successiva verifica di impatto.

L'Autorità è disponibile, ovviamente, a dare il suo contributo, ma appare opportuno che le venga riconosciuto un ruolo di regolazione più effettivo. Si consideri, ad esempio, il caso dei bandi-tipo, per il quale il D.L. 70/2011 ha previsto che le stazioni appaltanti debbano predisporre i propri bandi di gara sulla base dei modelli predisposti dall'Autorità, salvo deroga motivata. La "quasi vincolatività" delle prescrizioni dell'Autorità non garantisce l'effettivo perseguimento degli obiettivi di semplificazione e

trasparenza perseguiti dal legislatore, con le imprese che possono continuare a trovare difficoltà a partecipare alle gare, a causa di modifiche nelle condizioni di gara che, sebbene motivate, producono effetti rilevanti sui costi e sulle condizioni di partecipazione ed ulteriore contenzioso.

#### **7. Il nuovo profilo operativo dell'Autorità**

Nel corso dell'ultimo biennio il legislatore è intervenuto con numerose modifiche al Codice dei contratti, rinnovando profondamente il profilo operativo dell'Autorità ed investendola di nuove e importanti funzioni. Tra queste le più significative hanno riguardato la creazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Sarà quindi possibile che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare sia acquisita presso la banca dati e le stazioni appaltanti verifichino il possesso dei requisiti esclusivamente presso la stessa, con notevole semplificazione della pratica amministrativa e con una significativa riduzione dei costi di partecipazione.

Altre funzioni significative, oltre alla già citata attività di rilevazione dei dati funzionale alla *spending review*, sono state assegnate all'Autorità nella tematica riguardante la tracciabilità dei flussi finanziari, l'attività di contrasto alla criminalità organizzata, il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e l'attività di monitoraggio nell'azione di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Siamo di fronte ad un profondo ed ineludibile cambiamento che l'Autorità intende favorire anche in stretta collaborazione con gli altri organi dello Stato e delle Regioni.

Tutto ciò è possibile però all'interno dell'equilibrio e della sostenibilità del proprio bilancio, ed in tale senso l'Avcp intende sollecitare il Governo per recuperare risorse già di propria competenza.

L'Autorità, come le altre autorità indipendenti e tutta la pubblica amministrazione, ha partecipato, come è giusto che fosse, al processo di *spending review*, per assicurare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

### **Conclusioni**

La crisi che stiamo attraversando non ha precedenti nella storia dell'economia moderna e le sue negative ripercussioni sul mondo del lavoro e sui bilanci delle famiglie porteranno ad accentuare le pressioni sulle istituzioni alla ricerca di soluzioni che riportino il Paese su un nuovo sentiero di crescita economica indispensabile per assicurare, tra l'altro, la indispensabile coesione sociale.

I temi della sostenibilità delle finanze pubbliche e della crescita economica, che si trovano così intimamente intrecciati nel settore dei contratti pubblici, condizioneranno a lungo non solo il dibattito pubblico, ma anche le scelte concrete delle istituzioni e l'attività della pubblica amministrazione, con l'introduzione di significativi elementi di responsabilità e di ricerca dell'efficienza, per non parlare della definizione di un vero e proprio nuovo patto di cittadinanza. Temi molto complessi e decisivi che prefigurano un completo cambiamento di paradigma e che sottoporanno la pubblica amministrazione e le istituzioni che la guidano, ad una straordinaria fase di cambiamento.

L'Autorità, con la propria attività, è consapevole di essere inserita in un contesto sociale ed economico tanto delicato quanto inedito, e riconferma la propria disponibilità, nell'ambito delle nuove funzioni assegnate, accanto alla tradizionale attività di vigilanza, a svolgere fino in fondo il proprio compito, coadiuvata dal proprio personale particolarmente qualificato, oltre che dagli altri organi ausiliari, in primis, la Guardia di Finanza e l'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assistono ed ai quali va il ringraziamento del Consiglio e mio personale.



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



## **Relazione annuale 2012**

Roma, Senato della Repubblica - 17 luglio 2013

**PAGINA BIANCA**

*Indice*

<b>1. Il quadro di riferimento</b> .....	.....
1.1 Il contesto economico e di finanza pubblica.....	
1.2 Il contesto normativo e la sua evoluzione nel triennio 2010-2012.....	
<b>2. La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso</b> .....	.....
2.1 Il nuovo profilo dell'Autorità.....	
2.2 La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP).....	
2.3 Il sistema AVCpass.....	
2.4 Il Portale della trasparenza.....	
2.5 Altri servizi in corso di realizzazione:.....	
<b>3. Il mercato dei contratti pubblici</b> .....	.....
3.1 Sintesi delle elaborazioni della domanda e dell'offerta di contratti pubblici.....	
3.2 Sintesi delle elaborazioni degli appalti aggiudicati.....	
3.3 Le società di ingegneria e le società professionali.....	
3.4 L'attività sanzionatoria per mancato invio dati.....	
3.5 I prezzi di riferimento in ambito sanitario.....	
3.6 Evoluzione applicativa dell'istituto dell'attualimento.....	
<b>4. La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione</b> .....	.....
4.1 Problematiche connesse all'applicazione del DPR 207/2010 in materia di SOA e relativi atti dell'Autorità .....	
4.2 Novità introdotte dall'articolo 20, c. 1, lett. d) della legge 4 aprile 2012, n. 35 in materia di graduazione delle sanzioni interdittive per gli operatori.....	
4.3 Anomalie riscontrate nello svolgimento dell'attività sanzionatoria ex art. 48 del Codice dei Contratti.....	
4.4 Procedimenti sanzionatori a carico delle SOA.....	
4.5 Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, commi 9 e 11 del Codice dei Contratti.....	
4.6 Casellario informatico e attività sanzionatoria.....	
4.7 Banca dati Certificati di Esecuzione Lavori (CEL).....	
<b>5. L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture</b> .....	.....
5.1 Le patologie del mercato dei contratti pubblici.....	
5.2 La vigilanza sui contratti di lavori.....	
5.3 La vigilanza sui contratti di servizi e forniture.....	
5.4 Segnalazioni alla Procura della Corte dei Conti sulle irregolarità e violazioni constatate e sui problemi di tipo sistematico.....	
5.5 Protocollo di Legalità "Grande Progetto Pompei" .....	
5.6 Analisi degli esposti.....	
<b>6. L'attività di regolazione a favore dei soggetti della domanda e dell'offerta dei contratti pubblici</b> .....	.....
6.1 L'attività di studio e regolazione in ausilio del mercato.....	
6.2 I nuovi strumenti per l'analisi dell'impatto della regolazione.....	
6.3 La standardizzazione e la riduzione dei costi amministrativi nelle gare d'appalto.....	
6.4 L'utilizzo strategico degli appalti pubblici.....	

<b>7. L'attività consultiva e il precontenzioso</b> .....
7.1 L'attività consultiva .....
7.2 Il precontenzioso .....
<b>8. Le indagini conoscitive e gli studi di settore</b> .....
8.1 Il rispetto del principio d'indipendenza delle SOA di cui all'art. 64 del D.P.R. n. 207/2010 .....
8.2 Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27 .....
8.3 Affidamenti acquisiti dalle società Toscana Energia Green Spa, Toscana Energia Spa e Consig Servizi s.r.l. da parte di pubbliche amministrazioni della Regione Toscana prevalentemente nell'ambito della gestione calore, pubblica illuminazione e distribuzione del gas .....
8.4 Affidamenti nei settori di servizi e forniture nella Provincia di Sassari - dati relativi agli affidamenti negli anni 2010-2011 .....
8.5 Settore sanitario - riconoscione sulle procedure d'appalto per la fornitura di materiale per emodinamica - ausili per incontinenza - prestazione dei servizi connessi .....
8.6 Le infrastrutture strategiche: evoluzione normativa e focus sulle varianti e sul contenzioso .....
8.7 Metodi e procedure per la verifica dell'anomalia dell'offerta in sede di gara .....
8.8 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture a cinque anni dalla data di entrata in vigore della normativa .....
8.9 Gli affidamenti in regime di emergenza. Il mutato quadro normativo .....
<b>9. Il contenzioso e la contrattualistica pubblica</b> .....
9.1 Attività e dati della Camera Arbitrale nel 2012 .....
9.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera Arbitrale .....
9.3 I dati relativi ai lodi liberi e amministrati .....
9.4 Tipologia del contenzioso .....
9.5 Valore delle controversie/Spese di condanna e soccombenza .....
9.6 I compensi agli arbitri .....
9.7 I compensi ai C.T.U. .....
9.8 Altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali .....
<b>10. Scenari evolutivi</b> .....
<b>Appendice A - Le elaborazioni dell'Osservatorio</b> .....
A1 La domanda di contratti pubblici .....
A2 L'offerta potenziale nel settore degli appalti pubblici di lavori .....
A3. Gli appalti pubblici aggiudicati di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 € .....
A4. I ribassi di aggiudicazione nei contratti di importo a base d'asta compreso tra 40.000 € e 150.000 € .....
A5. Le società d'ingegneria e professionali .....
<b>Appendice B - Attività di regolazione dell'Autorità</b> .....
B1. Determinazioni - anno 2012 .....
B2. Determinazioni - anno 2013 .....
B3. Segnalazioni - anno 2012 .....
B4. Segnalazioni - anno 2013 .....

## CAPITOLO I

### IL QUADRO DI RIFERIMENTO

#### 1.1 Il contesto economico e di finanza pubblica

Nel 2012, in Italia è proseguita la caduta del prodotto che è diminuito del 2,4 per cento. Nella crisi economica più acuta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, il nostro Paese ha visto ridursi il Pil del 6,9 per cento rispetto al 2007, mentre il reddito disponibile delle famiglie, nelle stesse periodi, si è contratto del 9,5 per cento. La produzione industriale è inferiore di un quarto al livello pre-crisi, mentre il valore aggiunto nel settore delle costruzioni si è ridotto di quasi il 22 per cento. La recessione quindi si è manifestata soprattutto come contrazione della spesa delle famiglie e delle imprese e il decumolo delle scorte, solo in parte controbilanciato dal contributo positivo delle esportazioni nette, legato sia all'andamento ancora favorevole delle vendite all'estero, sia alla flessione delle importazioni. Questa sfavorevole congiuntura si è riflessa in maniera negativa sulla dinamica del mercato del lavoro. Nella media del 2012 l'occupazione si è ancora ridotta dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'offerta di lavoro è cresciuta in maniera sostenuta. Ne è derivato un marcato aumento del tasso di disoccupazione, passato dall'8,4 per cento nel 2011 al 10,7 nel 2012. Tra i più giovani quest'ultimo ha raggiunto nel quarto trimestre del 2012 il 39 per cento, il livello più alto dal 1992. Il tasso di disoccupazione ha superato il 50 per cento tra le giovani donne del Mezzogiorno.

Nel 2012 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è diminuito per il terzo anno consecutivo, al 3 per cento del PIL (4,5 nel 2010; 3,8 nel 2011). L'avanzo primario è salito all'1,2 per cento del PIL al 2,5. L'incidenza del debito delle amministrazioni pubbliche sul prodotto è passata dal 120,8 per cento del 2011 al 127 per cento del 2012. Circa un terzo dell'aumento del 2012 è dovuto alla quota a carico dell'Italia dei prestiti

*Capitolo I*

erogati dallo *European Financial Stability Facility* (EFSF) e dei versamenti al capitale dello *European Stability Mechanism* ESM).

L'incidenza sul prodotto delle entrate delle amministrazioni pubbliche è aumentata di 1,5 punti, al 48,1 per cento, superando il precedente massimo registrato nel 1997 (47,4 per cento); quella delle spese primarie è salita di 0,1 punti, al 45,6 per cento. Per il secondo anno consecutivo la spesa primaria corrente si è ridotta in termini nominali (-0,5 per cento; -0,1 nel 2011). L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è passata dal 5 per cento al 5,5, riflettendo ancora una certa pressione degli investitori sul mercato dei nostri titoli pubblici. Sulla scorta di questi risultati l'Italia è uscita dalla procedura di infrazione per deficit eccessivo. Le deboli prospettive della domanda e la difficoltà di accesso al credito hanno determinato una forte contrazione degli investimenti fissi lordi, che nel 2012 sono diminuiti dell'8 per cento.

**I dati sulla domanda**

Focalizzando l'attenzione allo specifico settore dei contratti pubblici, il 2012 è stato contrassegnato da una modesta flessione generale (-4,8% del valore complessivo degli appalti) che tuttavia è risultata fortemente diversificata sia per tipologia e sia per classi di valore dei contratti<sup>1</sup>. I contratti pubblici di lavori, ad esempio, nel 2012 registrano un decremento in valore di circa il 25% rispetto al 2011. La riduzione è trasversale per qualunque classe di importo considerata anche se particolarmente forte per lavori di importo superiore a 25 mln di euro (per i lavori appartenenti a questa classe la riduzione nel 2012 è del 36%).

Nel 2012 i contratti di fornitura mostrano un calo contenuto del 2,4% mentre cresce il valore dei contratti di servizi ma ciò, soprattutto, per l'affidamento di una concessione di gestione rifiuti dell'ATO Toscana Centro di 5,5 mld di euro (questo servizio impatta come gara sul 2012 anche se gli effetti della relativa spesa saranno necessariamente pluriennali).

<sup>1</sup> I dati relativi ai contratti di importo inferiore a 40.000 € non sono stati oggetto di analisi a causa di un loro necessario consolidamento.

*Il quadro di riferimento*

Tipo Contratto	classe	Numero			Importo		
		2011	2012	Variazione percentuale	2011	2012	Variazione percentuale
Lavori	>= 40.000 € <= 150.000 €	23.225	19.099	-17,8	1.958.577.521	1.630.102.021	-16,8
	> 150.000 € < 5.000.000 €	21.436	17.857	-16,7	12.742.707.564	10.695.421.013	-16,1
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	488	401	-17,8	4.693.152.591	4.051.568.094	-13,7
	>= 25.000.000	101	86	-14,9	14.410.007.495	9.165.028.004	-36,4
	<b>Totale</b>	<b>45.250</b>	<b>37.443</b>	<b>-17,3</b>	<b>33.804.445.171</b>	<b>25.542.119.132</b>	<b>-24,4</b>
Servizi	>= 40.000 € <= 150.000 €	33.772	27.184	-19,5	2.681.911.519	2.185.990.277	-18,5
	> 150.000 € < 5.000.000 €	19.263	16.921	-12,2	13.087.189.612	11.592.709.293	-11,4
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	1.044	827	-20,8	10.402.202.923	8.332.254.669	-19,9
	>= 25.000.000	237	215	-9,3	13.038.510.435	21.195.750.961	62,6
	<b>Totale</b>	<b>54.316</b>	<b>45.147</b>	<b>-16,9</b>	<b>39.209.814.490</b>	<b>43.306.705.200</b>	<b>10,4</b>
Forniture	>= 40.000 € <= 150.000 €	35.185	27.228	-22,6	2.823.091.236	2.180.996.569	-22,7
	> 150.000 € < 5.000.000 €	16.718	15.146	9,4	11.022.054.176	10.407.218.993	-5,6
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	696	640	-8,0	6.671.285.412	6.370.553.154	-4,5
	>= 25.000.000	104	119	14,4	6.607.691.235	7.507.305.674	13,6
	<b>Totale</b>	<b>52.703</b>	<b>43.133</b>	<b>-18,2</b>	<b>27.124.122.079</b>	<b>26.466.074.389</b>	<b>-2,4</b>
Totale	>= 40.000 € <= 150.000 €	92.182	73.511	-20,3	7.463.580.276	5.997.088.867	-19,6
	> 150.000 € < 5.000.000 €	57.417	49.924	-13,1	36.851.951.352	32.695.349.299	-11,3
	>= 5.000.000 € < 25.000.000 €	2.228	1.868	-16,2	21.766.640.927	18.754.375.916	-13,8
	>= 25.000.000	442	420	-5,0	34.056.209.185	37.868.084.639	11,2
	<b>Totale Complessivo</b>	<b>152.269</b>	<b>125.723</b>	<b>-17,4</b>	<b>100.138.381.740</b>	<b>95.314.898.721</b>	<b>-4,8</b>

Dal Documento di Economia e Finanza del 2013, si evince come nel conto economico delle amministrazioni pubbliche il 2013 e il 2014 dovrebbero essere anni caratterizzati da una ulteriore riduzione di consumi intermedi. L'ammontare di investimenti fissi lordi si riduce, rispetto al 2012, in tutto il periodo 2013-2017. Effettivamente i dati dell'Osservatorio fotografano, per il 2012, questa riduzione nel volume degli appalti.

Volendo fare un confronto con altri Paesi<sup>2</sup>, il rapporto in Italia tra la spesa in appalti da parte delle amministrazioni pubbliche e il livello di spesa generale è rimasto costante nel periodo 2007 - 2011. Per altri Paesi che, al pari dell'Italia, si trovano a dover ridisegnare profondamente le proprie scelte pubbliche come la Spagna, la Grecia, l'Irlanda o l'Islanda, la riduzione degli appalti in rapporto al livello generale di spesa sembrerebbe essersi già avviata nel periodo 2007-2011. In Italia il minor volume di spesa

<sup>2</sup> Si veda a questo proposito il documento dell'OCSE "Government at a glance 2013: procurement data"

*Capitolo I*

nel settore degli appalti potrebbe essere letto come modifica strutturale delle politiche di spesa e da qui la necessità di adottare nel breve-medio periodo una programmazione e strategie in linea con numeri profondamente diversi rispetto a quelli finora conosciuti.

L'utilizzo della procedura negoziata

Le informazioni a disposizione dell'Osservatorio mostrano, ad esempio, una fetta sempre maggiore di contratti affidati tramite procedure negoziate che diventano quelle più utilizzate dalle stazioni appaltanti. In un'ottica di ridimensionamento della domanda la scelta di affidare contratti con procedure negoziate dovrebbe essere in parte ripensata per diverse ragioni che attengono sia alla necessità di far evolvere un intero mercato e sia alla possibilità di sfruttare vantaggi economici che scaturiscono dall'utilizzo di procedure aperte.

Le procedure negoziate utilizzate più spesso per appalti di importi ridotti non creano competizione e conseguentemente possono influire sulla struttura dell'offerta. Una domanda pubblica capace di creare competizione è anche in grado di selezionare sul mercato le imprese migliori che avranno maggiori possibilità di crescere e di competere oltre che sul mercato nazionale anche sui mercati stranieri. Il recente rapporto sulle PMI del Ministero dello sviluppo economico<sup>3</sup> confronta, tra le altre cose, il numero di PMI in Italia con quello di altri Paesi europei. In Italia si registra il numero più elevato di micro imprese rispetto a quello di altri Paesi simili per capacità produttiva e dimensioni. Rispetto alla Germania, ad esempio, il numero di micro imprese in Italia è più del doppio. Se da un lato è fondamentale creare le condizioni per fare impresa è forse altrettanto necessario fornire le condizioni affinché le imprese possano poi crescere secondo naturali logiche di evoluzioni cicliche. Il settore dei contratti pubblici in un momento in cui è sottoposto ad un ridimensionamento dovrebbe creare le condizioni per rendere le imprese competitive ed efficienti. Incentivare l'utilizzo di procedure aperte risponde anche a queste finalità.

<sup>3</sup> Small Business Act - Rapporto 2013 - Ministero dello sviluppo economico

*Il quadro di riferimento*

L'altra finalità è quella immediatamente riconducibile alla c.d. *spending review*. Nel testo della presente Relazione sono illustrati i primi risultati di uno studio degli effetti sul ribasso di aggiudicazione che scaturiscono dalla scelta di una procedura negoziata ovvero una aperta. Le procedure aperte si conformerebbero nettamente più vantaggiose in termini di prezzo incrementando in questo modo le possibilità di risparmio per le amministrazioni. Gli strumenti di *spending review* possono essere associati non solo a tagli mirati della spesa ma anche e più semplicemente a comportamenti "virtuosi".

La politica di spending review

L'intento del legislatore è stato, con la *spending review*, quello di intervenire con apposite misure tese a snellire i procedimenti sottesi all'acquisizione di beni, servizi e lavori, ad efficientare il mercato ed a contenere i costi di partecipazione delle imprese alle gare per l'aggiudicazione degli appalti.

Uno dei più rilevanti interventi adottati dal Governo italiano riguarda l'introduzione del processo di revisione della spesa pubblica, finalizzato ad eliminare gli sprechi e le inefficienze, a garantire il controllo dei conti pubblici, a liberare risorse da utilizzare per la realizzazione di interventi di sviluppo, a ridare efficienza alla Pubblica Amministrazione allo scopo di concentrare l'azione nei settori di maggiore sofferenza. La politica di *spending review* adottata dal Governo mira, pertanto, a migliorare il processo di decisione e di allocazione delle risorse, nonché le *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini. Con tale metodologia si intende adottare un sistema razionale di valutazione e programmazione che ottimizzi il *mix* di risorse umane e materiali a disposizione delle pubbliche amministrazioni, in modo tale che la riduzione della spesa non si traduca in una riduzione della quantità di servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni bensì nell'eliminazione degli eccessi e degli sprechi.

L'Autorità, in forza dei compiti ad essa attribuiti dalla normativa vigente e nel consueto spirito di cooperazione interistituzionale, è stata più volte chiamata a collaborare per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica alle numerose iniziative intraprese dal Commissario Straordinario nominato *ad hoc* dal Governo. Ha infatti

*Capitolo I***La riduzione  
della spesa  
pubblica e  
gli effetti  
sull'occupazione**

fornito dati, predisposto studi ed elaborato analisi prospettive in specifici ambiti degli appalti pubblici appositamente individuati dal Commissario per il perseguimento delle finalità di *spending review*. La consistente riduzione della spesa pubblica, generata *in primis* dalla scarsità di risorse finanziarie a disposizione dei soggetti pubblici a causa del perdurare della crisi economica iniziata sin dal 2008 e del naturale impatto delle misure di razionalizzazione della stessa nel settore dei contratti pubblici, ha comportato nell'anno 2012 una sensibile flessione della spesa destinata agli appalti e forti ripercussioni negative sull'occupazione nei settori correlati.

Il mercato degli appalti pubblici, contrariamente al sistema degli acquisti del settore privato e all'edilizia privata, nei primi anni del manifestarsi della crisi non aveva risentito dei suoi effetti in virtù del fatto che la spesa pubblica che scaturisce dalla stipula di contratti da parte delle amministrazioni, come peraltro già rilevato dall'Autorità in occasione della stesura della Relazione al Parlamento per l'anno 2008, è programmata con largo anticipo rispetto alla sua manifestazione finanziaria. Nel corso invece del 2012 sono state avvertite in modo massiccio le conseguenze economiche e le cospicue ripercussioni sul livello occupazionale del Paese.

Si può comprendere a fondo la portata degli effetti della riduzione della spesa per contratti pubblici sull'occupazione se si tiene conto dell'analisi già effettuata dall'Autorità relativamente all'impatto degli appalti sul mercato del lavoro. È stato infatti calcolato che a fronte di una spesa di un miliardo di euro investita in lavori pubblici, si creano complessivamente da 11.700 a 15.600 occupati, di cui circa 7.800 rappresentano l'effetto diretto degli appalti e gli altri invece l'indotto prodotto dai contratti pubblici, vale a dire l'effetto indiretto su fornitori e prestatori di servizi.

Peraltro, come già rilevato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2009, il valore di 71.000 euro (valore medio) per ogni posto di lavoro creato dagli appalti nei lavori pubblici si discosta poco dal rapporto tra PIL e volume complessivo dell'occupazione (misurata in unità di lavoro) del nostro Paese. Tale rapporto infatti, calcolato sui dati del 2009, è pari a 63.000 euro, di poco inferiore ai 71.000 euro calcolati dall'Autorità per i soli lavori pubblici. L'importo di 63.000 euro può essere interpretato come la

*Il quadro di riferimento*

produttività media (in valore) dell'occupazione italiana e può rappresentare un utile riferimento per misurare l'effetto complessivo non solo degli appalti di lavori, ma del complesso degli appalti di lavori, servizi e forniture. Si può presumere che gli appalti producano complessivamente effetti diretti ed indiretti sull'occupazione simili a quelli prodotti dall'intera spesa aggregata del Paese, di cui peraltro gli appalti pubblici rappresentano una parte significativa.

Riferendo, pertanto, tale calcolo alla riduzione dell'importo complessivo degli appalti pubblici registrato nell'anno 2012 rispetto al 2011, calcolato rispettivamente in 95,3 mld di Euro e 100,1 mld di euro, emerge che la riduzione dell'occupazione nel settore dei contratti pubblici nel 2012 porterà ad un calo mediamente di circa 92.000 unità rispetto al 2011. Va precisato che ai fini di tale calcolo è stato considerato l'ammontare degli appalti di importo superiore a 40.000 euro in quanto i dati relativi ai contratti di importo inferiore non risultano confrontabili con il 2011 poiché rilevati solo a decorrere dalla seconda metà del 2011.

Un altro aspetto del settore dei contratti pubblici che riveste particolare rilievo a livello nazionale è quello relativo alla questione del ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione verso i propri fornitori ed ai gravi danni che ne derivano per il sistema delle imprese. Infatti, le aziende che operano nel settore pubblico e che quindi traggono il loro profitto dalle commesse pubbliche sono da sempre soggette all'onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che sono costrette a sostenere per far fronte al dilatato arco temporale, spesso di proporzioni assai considerevoli, compreso tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'effettivo incasso del corrispettivo pattuito. Ovviamente le imprese devono considerare tale onere ai fini della determinazione del prezzo offerto in sede di gara. Una delle immediate conseguenze di tale problematica è la penalizzazione delle piccole e medie imprese che più difficilmente riescono a strutturare un'offerta che possa contenere la "quota finanziaria" necessaria per colmare, in termini economici, i tempi eccessivamente lunghi con cui la Pubblica Amministrazione provvede al pagamento dei propri contratti di fornitura di beni, servizi e lavori. Un

I ritardati  
pagamenti

*Capitolo I*

mercato così strutturato finisce quindi con il privilegiare le grandi imprese e colpire, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano sempre più di uscire definitivamente dal sistema, falsando peraltro il regolare andamento del mercato e violando i più elementari principi di concorrenza imprenditoriale.

In considerazione dell'ammontare del debito complessivo delle amministrazioni nei confronti delle imprese, valutato in più ambiti tra i 90 ed i 130 miliardi di euro e dovuto principalmente alla carenza di liquidità ed alla difficoltà di gestire il ciclo passivo da parte della PA, il tema assume un ruolo cruciale. È per questo motivo che il Governo ha deciso di sbloccare i pagamenti della Pubblica Amministrazione in più *tranche* ed ha infatti approvato il decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35 sui pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione alle imprese, sui cui contenuti ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

**1.2 Il contesto normativo e la sua evoluzione nel triennio 2010 – 2012**

Il quadro normativo degli ultimi tre anni si presenta carico di novità legislative prevalentemente rivolte a rispondere a crescenti esigenze di legalità, trasparenza e rigore nella gestione della spesa pubblica, sulla base di un procedimento di complessiva razionalizzazione della stessa. In un contesto legislativo complesso ed ancora in divenire, si può cercare di descrivere i diversi interventi che hanno direttamente o indirettamente avuto incidenza sul settore dei Contratti Pubblici distinguendoli per finalità prevalenti, tenendo presente che non è possibile procedere ad una separazione settoriale netta, in quanto i singoli provvedimenti hanno spesso interessato più aree tematiche e risposto a più di una finalità. Ciò premesso, si può tentare una sintesi dei più rilevanti provvedimenti normativi nel triennio di riferimento articolandoli secondo quattro ambiti principali: trasparenza ed informatizzazione; razionalizzazione della spesa (c.d. *spending review*) e centralizzazione della committenza; razionalizzazione nell'ambito del settore sanitario; riduzione dei debiti della pubblica amministrazione. Si conclude, infine, con un riferimento ad