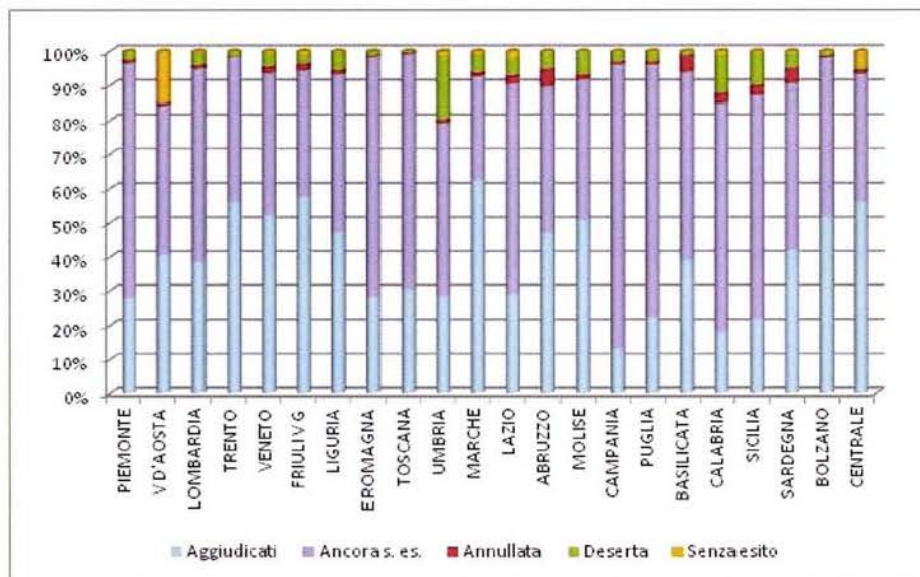


caratterizzate da tassi di adempimento (comunicazione della scheda di aggiudicazione) intorno al 50 per cento o meno<sup>6</sup>.

**Fig. 2** Esiti della procedura di gara - quote di importo



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La dimensione media dei lotti aggiudicati e di quelli senza esito risulta paragonabile su base nazionale, pertanto si può escludere che il volume dell'appalto sia il fattore determinante per il verificarsi di maggiori ritardi nella realizzazione (e comunicazione) di un esito.

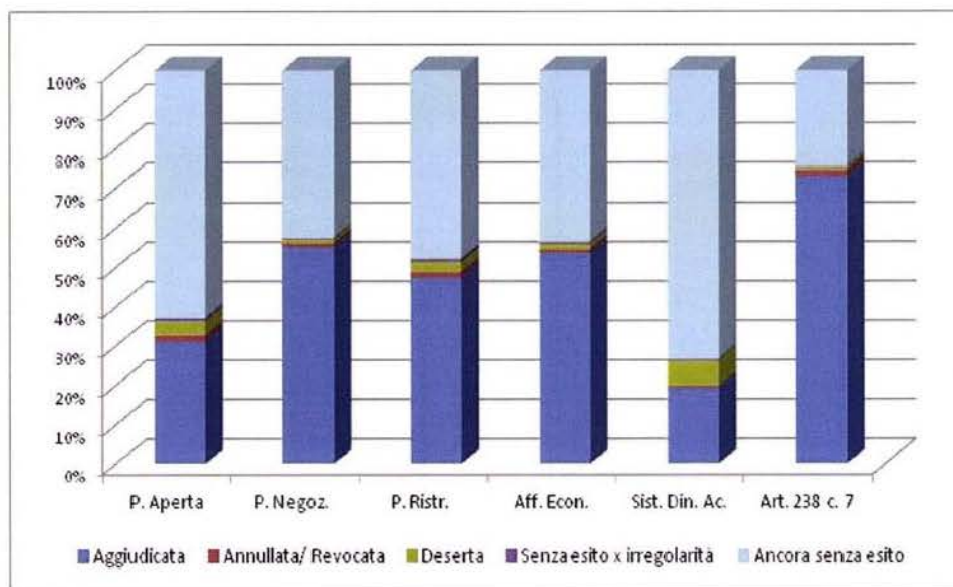
Tipo di esito  
in base alla  
procedura

E' interessante approfondire l'analisi osservando l'andamento percentuale degli esiti in base alle procedure di scelta del contraente. Il grafico seguente mostra la distribuzione dei lotti tra le varie tipologie di esito a seconda della procedura di scelta. La rappresentazione per quote consente di neutralizzare la maggior frequenza della procedura negoziata e dell'affidamento in economia (37 e 39 mila lotti rispettivamente), che è stata già osservata nel capitolo 2 in riferimento alla pubblicazione dei bandi, e della procedura aperta (oltre 34 mila lotti)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Poiché la correlazione tra il livello di adempimento e i lotti di cui non è stato comunicato ancora nessun esito non risulta particolarmente elevata (-0,5) si può ipotizzare che una parte di mancati esiti sia dovuto sull'attitudine in generale delle SA a non comunicare con tempestività le informazioni, e una parte sia dovuto a difficoltà effettive nella gestione della procedura di selezione del contraente.

<sup>7</sup> Per facilitare la leggibilità del grafico sono state accorpate alcune categorie. La procedura ristretta comprende anche quella derivante da avvisi con cui si indice una gara; la

Fig. 3 Esiti in base al tipo di procedura – numero di lotti: quote percentuali



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Tra le procedure più rilevanti si nota come quella aperta richieda, per giungere ad un esito definitivo<sup>8</sup>, tempi maggiori rispetto alla negoziata, alla ristretta e all'affidamento in economia. La procedura che mostra un miglior livello di successo in termini di aggiudicazione (viene aggiudicato il 73 per cento dei lotti perfezionati) è chiaramente quella condotta ai sensi dell'art. 238 co. 7, D.Lgs. 163/2006<sup>9</sup> che pesa però solo per lo 0,3 per cento in termini di importo rispetto al totale dei lotti analizzati. La procedura negoziata giunge ad aggiudicazione nell'anno ben nel 55 per cento dei casi. La procedura, che risulta più rilevante in termini economici nel 2013, presenta una incidenza di criticità<sup>10</sup> tra le più elevate (6 per cento). La quota

procedura negoziata comprende quella con e senza pubblicazione del bando e quella derivante da avvisi con cui si indice una gara. Per lo stesso motivo sono stati espunti i dati relativi al confronto competitivo in adesione ad accordo quadro che rappresentano solo l'1,4 per cento del totale dei lotti.

<sup>8</sup> Si può assumere che la propensione del RUP alla comunicazione dell'esito sia equidistribuita tra le varie procedure. Per il sistema dinamico di acquisizione le schede attuali potrebbero non essere perfettamente attaggiate alla ricezione delle informazioni.

<sup>9</sup> Le imprese pubbliche e i soggetti titolari di diritti speciali ed esclusivi per gli appalti di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, rientranti nell'ambito definito dagli articoli da 208 a 213, applicano la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, la quale, comunque, deve essere conforme ai principi dettati dal Trattato CE a tutela della concorrenza.

<sup>10</sup> Gare annullate/revocate, deserte, senza esito per irregolarità.

maggiore di gare deserte si osserva in corrispondenza del sistema dinamico di acquisizione (il 6,4 per cento dei lotti banditi per questa procedura vanno deserti), ma questo pesa solo per il 2 per cento in termini economici nel panorama degli affidamenti pubblici. Sarebbe interessante conoscere le motivazioni delle singole criticità riscontrate, al fine di proporre eventuali ottimizzazioni degli aspetti normativi che le definiscono: esse rappresentano infatti complessivamente una perdita stimata<sup>11</sup> pari al 7,3 per cento degli importi banditi. Un fattore che verosimilmente influisce sul raggiungimento di un esito positivo potrebbe essere dato dal livello di complessità dell'appalto. Tale aspetto tuttavia non può essere indagato facendo semplicemente riferimento agli importi dei lotti quali *proxy* dell'articolazione e difficoltà di gestione della gara: gli importi medi maggiori infatti vengono aggiudicati con procedure ristrette che però non spiccano in termini di incidenza di dette criticità. Entrano certamente in gioco anche altri aspetti, legati sia al territorio, che alla frequenza con cui la SA bandisce gare e all'accuratezza con cui è stato redatto il bando, nonché all'articolazione e specializzazione degli uffici che gestiscono le varie fasi di gara.

Un segnale positivo in termini di rispetto del principio comunitario della concorrenza deriva dalla constatazione che la maggior parte degli importi viene aggiudicata tramite la procedura aperta (oltre 9 miliardi di euro); solo in seconda battuta si trova la negoziata (senza previa pubblicazione del bando: 7,7 miliardi di euro); tutte le altre si mantengono su valori nettamente inferiori.

**Tipo di esito  
in base alla  
modalità di  
realizzazione**

Incrociando le informazioni sul tipo di esito con quelle della modalità di realizzazione si osserva che mentre per il contratto di appalto e l'acquisizione in economia il numero di lotti aggiudicati è analogo a quello dei non ancora esitati, per tutte le altre modalità (es. Accordo quadro/convenzione, concessioni di lavori e di servizi, locazione finanziaria etc), si riscontra una netta prevalenza dei non esitati (variabile dal 61 al 79 per cento dei lotti pubblicati nell'anno); tale informazione può

<sup>11</sup> La quota può variare una volta conosciuti i risultati di tutte le gare ancora senza esito.

essere compresa tenendo presente che gli accordi quadro e le concessioni presentano verosimilmente una complessità maggiore e quindi tempistiche superiori per la determinazione dell'aggiudicatario. In corrispondenza della concessione di lavori e della locazione finanziaria si osserva anche una maggior ricorrenza di gare andate deserte (la cui quota si mantiene comunque entro limiti contenuti e pari per entrambe al 6,5 per cento).

#### 4.3 L'aggiudicazione

Nel 2013 i *data base* dell'AVCP hanno registrato aggiudicazioni per un importo complessivo di quasi 39 miliardi di euro (corrispondenti a circa 62 mila lotti), la stragrande maggioranza dei quali (96,4%) pubblicati lo stesso anno o quello precedente; l'analisi sarà però svolta sulla base di tutti i lotti aggiudicati nell'anno, a prescindere dalla data di pubblicazione del relativo bando.

In termini di modalità di realizzazione<sup>12</sup> è il contratto di appalto 'classico' a prevalere, sia in termini numerici che di importo complessivo (corrispondente al 63 per cento degli importi aggiudicati nel 2013). Un quarto degli importi aggiudicati nel 2013 è riferito agli accordi quadro anche se non è immediato calcolare l'ammontare delle relative adesioni (specialmente quelle di importo inferiore ai 40.000 euro)<sup>13</sup>.

Si osserva una sostanziale equivalenza tra gli importi aggiudicati nell'anno con il criterio del prezzo più basso rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa, anche se in questo secondo caso la dimensione media è notevolmente superiore (oltre il triplo).

Le SA più attive nell'aggiudicazione sono quelle sovra regionali o di rilevanza nazionale (cioè afferenti alla sezione centrale dell'Osservatorio) che assegnano quasi la metà degli importi; per l'altra metà si tratta di SA di rilevanza al più regionale, *in primis* Veneto e Lombardia (9,7 e 9,3 per cento rispettivamente).

---

<sup>12</sup> Per eseguire approfondimenti su valori numericamente significativi sono state prese in considerazione le aggiudicazioni avvenute nel 2013, a prescindere dalla data di pubblicazione del relativo bando.

<sup>13</sup> La durata degli accordi quadro è variabile e generalmente travalica l'anno.

Quasi un terzo (28,1 per cento) dei soldi spesi (*rectius* aggiudicati) nel 2013, corrispondenti a 11 miliardi di euro, hanno riguardato lavori di costruzione, mentre un altro 10 per cento è stato destinato all'acquisto di apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale, richiamando quelle informazioni sulle categorie merceologiche già emerse dall'analisi della pubblicazione dei bandi. D'altra parte una serie di servizi vengono acquistati (es. servizi fognari CPV 90, servizi alberghieri CPV 55 etc) per importi che singolarmente non risultano particolarmente rilevanti, ma che nel complesso generano il 40 per cento della spesa annuale. Il restante 60 per cento risulta equamente distribuito tra lavori e forniture. Anche in termini di dimensione media i servizi si distinguono (721 mila euro) rispetto a forniture e lavori (566 e 595 mila rispettivamente).

**Oneri per la sicurezza**

Un aspetto che può influenzare gli importi degli appalti sono le somme destinate agli oneri per la sicurezza: il fenomeno<sup>14</sup> incide per l'1,4 per cento rispetto al totale del base d'asta, con una maggior incidenza della componente dei lavori (3,8 per cento, corrispondente a 387 milioni destinati a questa voce nel quadro economico) rispetto a servizi (0,4 per cento).

**Ribassi**

Per quanto riguarda invece le somme soggette a ribassi, si nota che questi ultimi risultano maggiori in corrispondenza della procedura aperta (mediamente circa il 20 per cento di ribasso, con picchi anche del 97 per cento) che, lo ricordiamo, è la procedura con maggiori importi in termini di aggiudicazioni nel 2013. Inoltre la correlazione tra le percentuali di ribasso per questa procedura (ma il discorso vale in generale per tutte le procedure) e gli importi a base d'asta è debolmente negativa, pertanto non è possibile stabilire una relazione lineare significativa tra eventuali guadagni in termini di ribassi e le dimensioni dell'appalto.

La procedura ristretta (che rappresenta, in valore, circa il 15 per cento delle aggiudicazioni), garantisce un ribasso medio inferiore (del 16,5 per cento), mentre la negoziata senza previa pubblicazione del bando, che presenta un'analoga rilevanza nel mercato degli appalti, consente ribassi solo del 9 per cento.

<sup>14</sup> Sono stati selezionati solo i lotti aggiudicati nel 2013.

Guardando poi alle categorie merceologiche, si osserva che quelle a cui corrispondono i ribassi medi maggiori sono i servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione (CPV 71) insieme ai lavori di costruzione (CPV 45), con 22,1 e 20,5 per cento di ribasso rispettivamente.

Il numero di lotti di cui è stata comunicata una variante nel 2013 è pari a 3.857 ossia il 6,2 per cento dei lotti aggiudicati nello stesso anno<sup>15</sup>. La stragrande maggioranza di esse (83 per cento) si riferisce ai lavori di costruzione (CPV 45). Restringendo quindi l'analisi a questa CPV, si nota un'apprezzabile correlazione (pari a 0,7) tra l'importo della variante e quello del ribasso<sup>16</sup>.

**Varianti**

Le offerte in aumento<sup>17</sup> invece (ovvero i casi in cui l'importo di aggiudicazione comunicato risulta maggiore del base d'asta) si riscontrano sostanzialmente in corrispondenza dell'acquisto di attrezzature di trasporto (CPV 34) e servizi di riparazione e manutenzione (CPV 50), per citare quelle più significative in termini economici (rispettivamente aumenti del 20 e del 35 per cento), ma si riscontrano picchi anche più elevati (ad esempio per i servizi di comunità, sociale e personali, CPV 98).

**Offerte in aumento**

Le interruzioni anticipate relative agli affidamenti aggiudicati nel 2013 sono numericamente piuttosto esigue, verosimilmente per il fatto che non sono ancora giunti ad uno stato di avanzamento tale da prevedere un'interruzione anticipata (oltre al fatto che ovviamente l'analisi è stata ristretta, come accennato sopra, all'Osservatorio centrale e alle regioni che utilizzano il sistema dell'AVCP). In ogni caso, delle circa 90 comunicazioni pervenute, oltre la metà riguarda il settore dei servizi, mentre il resto si distribuisce equamente tra lavori e forniture. La motivazione maggiormente ricorrente è il recesso della SA (per quasi la metà dei casi) ma in una trentina di essi si verifica anche la revoca dell'aggiudicazione

**Interruzioni anticipate**

<sup>15</sup> La percentuale ha un valore indicativo in quanto il numeratore può riguardare affidamenti avviati in anni precedenti, e d'altra parte i lotti pubblicati nel 2013 potranno dare origine a varianti negli anni successivi.

<sup>16</sup> Sono stati selezionati solo i lotti (2.443) per cui dal 1 gennaio 2013 erano state comunicate le schede di variante, sommando gli importi rideterminati per lavori, servizi e forniture; sono stati espunti tutti i lotti per cui risultava un importo negativo della variante. I ribassi sono stati calcolati come differenza tra il base d'asta e l'importo di aggiudicazione.

<sup>17</sup> Sempre per le Regioni che utilizzano il sistema dell'AVCP e la sezione centrale

definitiva. Solo in una ventina di casi si è proceduto a comunicare la successiva ri-aggiudicazione.

*Closing  
finanziario  
per il PPP*

Alcuni affidamenti sono soggetti a ulteriori criticità successive all'aggiudicazione definitiva, in particolare nel caso del Partenariato Pubblico Privato. Se da un lato si assiste a un certo interesse del mercato verso il PPP (2.412 aggiudicazioni in finanza di progetto e concessione negli ultimi due anni), dall'altro si riscontrano difficoltà per quanto riguarda il reperimento di risorse finanziarie e quindi l'avvio della fase iniziale<sup>18</sup>. Quest'ultima infatti risulta comunicata solo per metà (48,8 per cento) degli affidamenti di finanza di progetto e concessione (ossia la modalità con cui il PPP viene generalmente finanziato) aggiudicati nel 2012 e 2013. Tuttavia quelli di dimensioni più rilevanti sembrano meritare un maggior interesse, in quanto passando dall'analisi numerica a quella in termini di importi, la quota sale al 75,6 per cento.

#### **4.4 Il subappalto**

Poiché è facoltà del RUP, nelle fasi successive all'aggiudicazione, raggruppare più lotti in un unico flusso informativo<sup>19</sup>, una analisi basata sul numero di lotti potrebbe diventare poco rappresentativa, pertanto verrà condotta sostanzialmente con riferimento agli importi.

Per quanto riguarda l'incidenza del fenomeno, l'importo dei lotti per i quali nel biennio 2012-2013 è stata comunicata una scheda di subappalto, ammonta a circa 120 milioni di euro (€ 118.367.481), pari allo 0,06 per cento rispetto all'importo dei lotti perfezionati nello stesso arco di tempo e lo 0,25 per cento rispetto agli importi dei soli lavori<sup>20</sup>. All'interno di quest'ambito, gli importi maggiori in valore assoluto si riferiscono alla categoria OG3 'strade e autostrade' (oltre 24 milioni di euro, corrispondenti a 510 lotti con

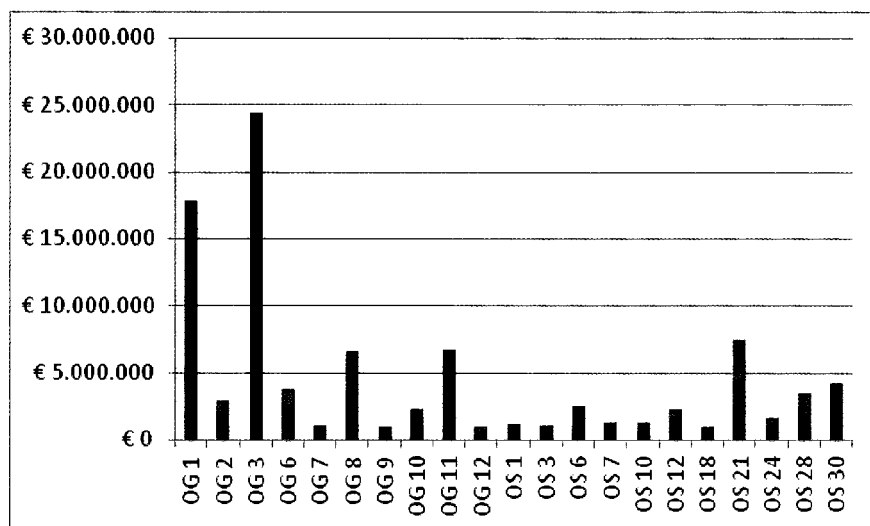
<sup>18</sup> Altri fattori potrebbero incidere sui valori qui presentati: ad esempio la qualità del progetto, ma anche le difficoltà di comunicazione dei dati già illustrate nei capitoli precedenti

<sup>19</sup> Questa opzione è stata sviluppata per facilitare gli oneri comunicativi a carico della SA in particolare per quelle gare articolate in molti lotti, diversi dei quali sono aggiudicati allo stesso OE.

<sup>20</sup> Il valore complessivo dei lotti per i quali è stato comunicato il subappalto nel solo 2013 è evidentemente inferiore, pari a circa 30 milioni di euro (€ 29.544.498)

subappalto) e secondariamente alla OG1 'Edifici civili e industriali' (circa 18 milioni di euro corrispondenti a 644 lotti coinvolti).

**Fig. 4 Ricorso al subappalto per categorie – importo complessivo**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

#### 4.5 La dinamica dei costi e della durata dei contratti

In relazione al ciclo di realizzazione dei contratti pubblici e, in particolare, a fenomeni di aumento dei costi e dei tempi di completamento dovuti all'introduzione di varianti in corso d'opera, l'analisi dei relativi dati, registrati dalla sola sezione centrale dell'Osservatorio (la rilevazione si riferisce ad oltre 4.000 atti di approvazione di varianti a contratti di lavori, servizi e forniture), evidenzia che nel corso del 2013 le varianti notificate hanno determinato variazioni in aumento degli importi contrattuali pari, mediamente, al 9% del valore dei lotti aggiudicati, con un aumento dei termini di conclusione del contratto in media di 50 giorni.

Il ricorso a varianti in corso d'opera riguarda in misura predominante la realizzazione di lavori (nel 73% dei casi), con variazioni in aumento degli importi aggiudicati di oltre 400 milioni di euro (€433.879.525), nel 22% contratti di servizi e solo nel 2% di forniture.

Nella maggior parte dei casi le varianti ammesse sono motivate dall'insorgenza di eventi imprevedibili ovvero da migliorie che è possibile apportare (secondo quanto previsto dall'art. 132, co. 1 lettera b) del D.lgs.

163/2006) alla qualità dell'opera o della prestazione; in subordine è frequente il richiamo al contenuto dell'art. 132 co. 3 del D.lgs. 163/2006 a giustificazione di interventi, disposti dal direttore dei lavori, volti a risolvere aspetti di dettaglio, non chiariti in fase di progettazione (in circa il 30% dei casi delle varianti in corso d'opera).

Infine, nel 94% dei contratti di lavori per i quali sono state comunicate alla sezione centrale dell'Osservatorio le schede di variante (e nel 78% del totale delle registrazioni), queste riguardano lavori generali di costruzione o di completamento di edifici mentre, in relazione ai servizi, prevalgono i servizi di supporto agli stessi lavori di costruzione e lo smaltimento dei rifiuti.

#### 4.6 I Certificati di esecuzione lavori

L'art. 40, comma 3 lett. b), del D.lgs. 163/2006 stabilisce fra l'altro che, per la dimostrazione dei requisiti tecnico-organizzativi delle imprese esecutrici di lavori pubblici, vengano utilizzati i CEL che le SA rilasciano agli OE e inviano in copia all'Osservatorio. Quest'ultimo è quindi la fonte esclusiva di acquisizione dei CEL per gli organismi di attestazione ai fini della qualificazione.

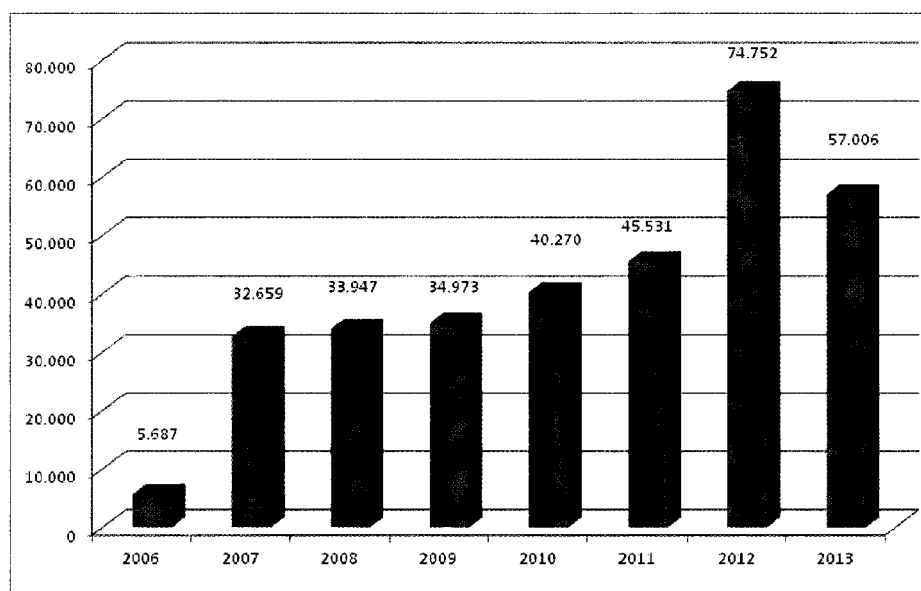
Ai fini dell'acquisizione telematica dei CEL l'Autorità ha quindi istituito una sezione del casellario informatico ove vengono inseriti i certificati di esecuzione dei lavori. Con comunicato del Presidente dell'Autorità del 6 luglio 2006, è stato stabilito che dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale<sup>21</sup> del medesimo comunicato "i Certificati dovranno essere rilasciati dalle stazioni appaltanti esclusivamente utilizzando la procedura informatica all'uopo sviluppata e resa disponibile sul sito Internet dell'Autorità". Successivamente, il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 ha inoltre stabilito (art. 86, co. 7), che "Qualora le SOA nella attività di attestazione, di cui all'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, rilevano l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico di cui all'articolo 8, provvedono a darne comunicazione ai soggetti interessati di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), e

<sup>21</sup> G.U.R.I. n. 159 dell'11 luglio 2006

*all'Autorità per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del codice. Ai sensi dell'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, tali certificati di lavori non sono utilizzabili fino al loro inserimento nel casellario informatico di cui all'articolo 8".*

La suddetta banca dati dei certificati di esecuzione lavori, oltre ad essere utilizzata per le finalità di cui alle citate disposizioni normative, consente di analizzare i dati relativi ai CEL ivi contenuti, ossia quelli rilasciati informaticamente a partire dall'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (luglio 2006).

**Fig. 5 CEL emessi per anno di inserimento**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Dal grafico precedente<sup>22</sup> si evince che dopo il primo anno di istituzione della banca dati si è registrato un sensibile aumento di CEL inseriti, seguito da un tasso di incremento annuale piuttosto regolare. Il picco del 2012 è essenzialmente dovuto alle previsioni (periodo transitorio) del D.P.R. n. 207/2010<sup>23</sup> che, per alcune categorie<sup>24</sup>, ha imposto la ri-emissione<sup>25</sup> di

**Andamento  
dei CEL**

<sup>22</sup> Nell'interpretazione del grafico va tenuto conto che i certificati emessi nell'anno fanno riferimento per lo più a lavori ultimati negli anni precedenti a quello di emissione, in quanto spesso gli OE richiedono i certificati alle SA solo dopo l'ultimazione dei lavori

<sup>23</sup> art. 357, co. 14, 14-bis e 15

<sup>24</sup> OG 10, OG 11, OS 7, OS 8, OS 12, OS 18, OS 20, OS 2

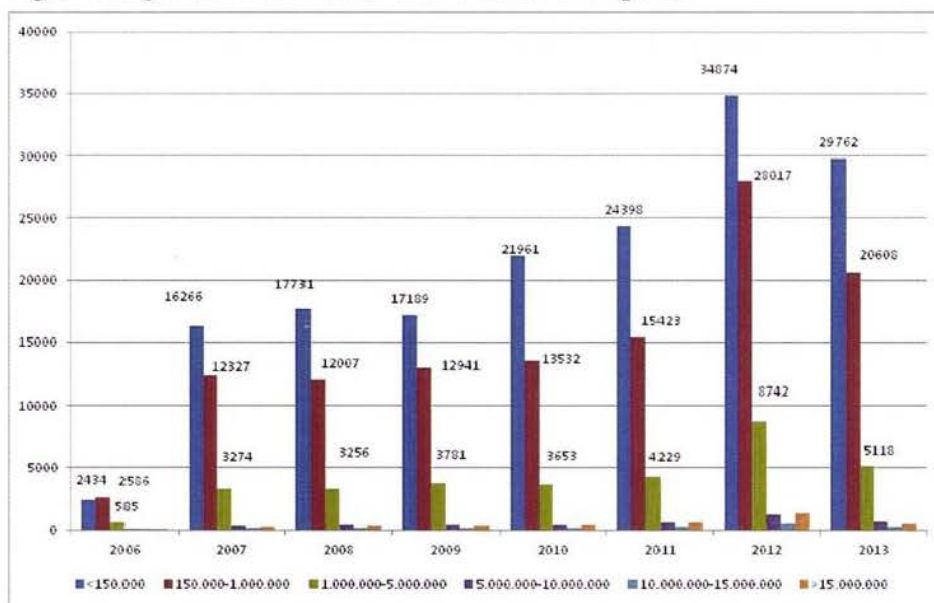
<sup>25</sup> con l'utilizzo del modello allegato B1 al D.P.R. 207/2010

certificati già prodotti<sup>26</sup>. In generale il numero annuale di CEL non dipende solo dalla quantità di appalti di lavori espletati, ma anche dalla propensione degli OE a sollecitarne l'emissione ai fini della qualificazione, anche in riferimento ad interventi eseguiti negli anni precedenti.

La banca dati dei CEL consente anche un'analisi del numero dei certificati emessi annualmente in base alla classe di importo.

Come era intuitivo attendersi, la quantità di CEL è inversamente proporzionale all'importo del relativo lavoro: la predominanza numerica si riscontra in corrispondenza di importi modesti (fino ad € 1.000.000), mentre per lavori compresi fra 1.000.000 e 5.000.000 di euro si riduce drasticamente a qualche migliaio e per importi pari o superiore ad € 5.000.000 a qualche centinaio.

**Fig. 6 CEL per anno di inserimento e classi di importo**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

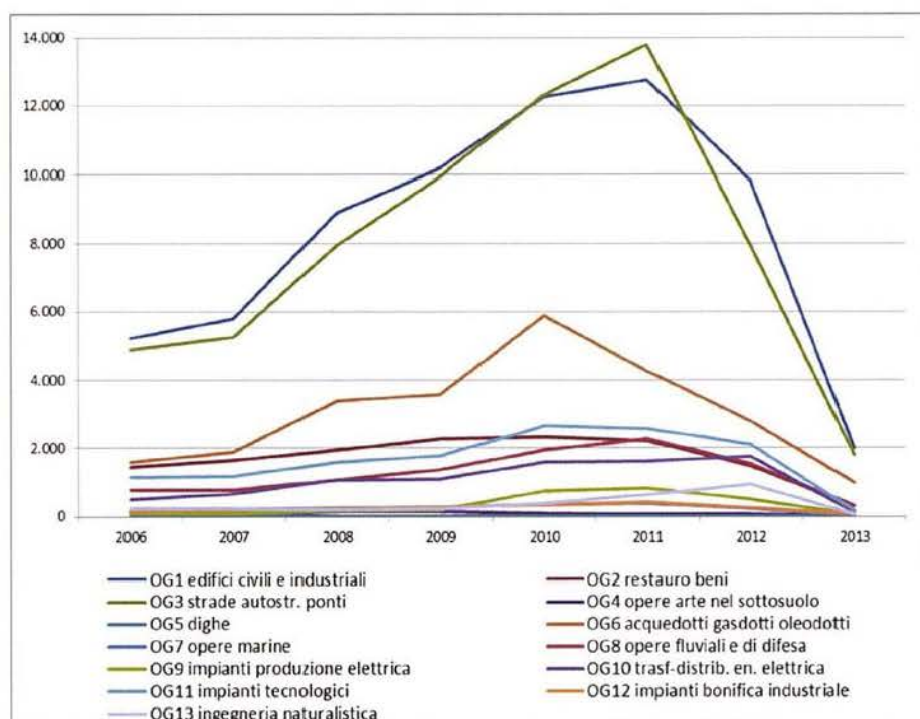
Sono stati, inoltre, analizzati i certificati di esecuzione lavori per categoria generale (OG): ogni curva rappresenta una categoria generale di qualificazione<sup>27</sup> (Fig. 7).

<sup>26</sup> con il modello allegato D al D.P.R. n. 34/2000

<sup>27</sup> di cui all'allegato A al D.P.R. 207/2010

Si nota, per tutto il periodo, la netta predominanza delle lavorazioni riconducibili alle categorie OG 1 (edifici civili ed industriali) ed OG 3 (strade, autostrade, ponti), seguite dalla OG 6 (acquedotti, gasdotti, oleodotti). Gli interventi nelle altre categorie di opere generali rimangono molto meno frequenti, in particolare per quanto riguarda la manutenzione e cura del territorio ricadenti nelle categorie OG 8 (opere fluviali e di difesa) ed OG 13 (opere di ingegneria naturalistica), mostrando la scarsa propensione agli investimenti degli ultimi anni.

**Fig. 7 Lavori eseguiti per categoria e anno di esecuzione**



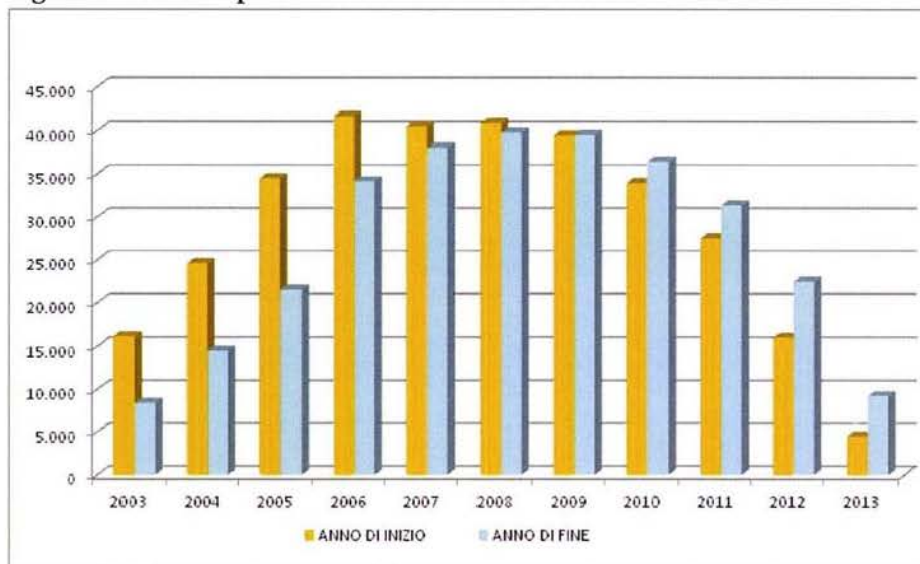
Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Un'interessante riflessione emerge dall'analisi della distribuzione del numero di CEL in base all'anno di inizio e a quello di ultimazione dei relativi lavori.

Il primo dato che emerge è una generalizzata contrazione di appalti di lavori pubblici, che raggiunge un minimo storico nell'anno 2013. Inoltre, dal raffronto delle due curve è possibile distinguere un primo periodo (fino al 2008) di crescita del mercato in cui i lavori avviati risultavano

numericamente superiori a quelli ultimati. Dopo un sostanziale pareggio nel 2009, si osserva un'inversione di tendenza.

**Fig. 8 CEL emessi per anno di inizio ed ultimazione dei lavori**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Nell'interpretazione di questo dato è tuttavia necessario tenere presente che i CEL vengono rilasciati a seguito di specifica richiesta dell'impresa esecutrice che, di prassi, può avvenire a distanza di tempo dalla chiusura dei lavori. D'altra parte la tendenza alla diminuzione mostrata dal grafico di Fig. 8 è in linea con l'attuale periodo di sostanziale stasi (se non recessione) dell'economia nazionale e avvalorata dall'andamento delle aggiudicazioni nei lavori.

#### **4.6.1 Emissione telematica dei CEL**

La novità introdotta nel corso dell'anno 2013 in merito ai CEL dei lavori pubblici riguarda la modalità telematica di richiesta ed emissione degli stessi.

L'art. 83, co. 5, del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 ha codificato quanto sancito dall'Autorità con il Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006 (pubblicato

in G.U. l'11 luglio 2006)<sup>28</sup> disponendo che i certificati in parola siano trasmessi all'Osservatorio mediante inserimento nel casellario informatico secondo le modalità telematiche previste dall'Autorità. Il successivo co. 7 ha disposto inoltre che *"qualora le SOA nella attività di attestazione, di cui all'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, rilevano l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico di cui all'articolo 8, provvedono a darne comunicazione ai soggetti interessati di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), e all'Autorità per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del codice"*<sup>29</sup>.

L'anzidetto co. 7, infine, sancisce che tali certificati cartacei non possono essere utilizzati in alcun modo in sede di attestazione SOA se non sono disponibili nel casellario informatico.

Malgrado ciò l'Autorità ha constatato, negli anni, come non poche SA continuassero ad emettere certificati in formato cartaceo; nell'intento, quindi, di dare concreta attuazione al dettato normativo, ha ravvisato la necessità di ribadire l'obbligo di emissione telematica dei CEL anche con riferimento a quei certificati cartacei emessi successivamente al 1° luglio 2006.

Tale adempimento peraltro si riconnette alla previsione normativa recata dall'art. 6 bis del Codice, introdotto dal D.L. n. 5/2012, per la quale la verifica della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario richiesti per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice deve avvenire attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). All'interno di detta Banca Dati sono, infatti, inseriti, tra gli altri, i CEL telematici.

---

<sup>28</sup> Con il Comunicato del 6 luglio 2006 è stato introdotto l'obbligo per le SA di inviare i CEL telematicamente all'Autorità. Sono pertanto a disposizione delle SOA per la conseguente consultazione in tempo reale, all'Osservatorio per l'attività di monitoraggio ed al Servizio Ispettivo (oggi Uffici di vigilanza) per la relativa attività istruttoria.

<sup>29</sup> Nel Comunicato veniva, altresì, precisato come la modalità di invio telematico fosse esclusiva e che, pertanto, all'Autorità non dovesse essere più inviato alcun documento cartaceo per le future emissioni.

Sul punto va anche richiamata la Deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012 che ha annoverato, tra i documenti resi disponibili direttamente dall'Autorità nella Banca Dati ai fini della comprova dei requisiti speciali dei concorrenti, i certificati di esecuzione lavori.

Per tali motivi e allo scopo ulteriore di rendere più efficace e tempestivo l'intervento delle SOA e dell'Autorità in merito al procedimento di qualificazione, è stata emanata la Deliberazione n. 24 del 23 maggio 2013 avente ad oggetto Indicazioni alle SA, alle SOA e alle imprese in materia di emissione dei certificati di esecuzione lavori.

Con tale deliberazione, oltre a richiamare gli adempimenti in capo alle stazioni appaltanti, è stato sottolineato il diretto coinvolgimento degli operatori economici interessati, portatori di un interesse diretto e qualificato, che, per espresso dettato dell'art. 8, co. 7, del Regolamento, debbono avanzare apposita richiesta di emissione dei CEL alle SA; queste ultime sono tenute all'emissione entro il termine di trenta giorni dalla richiesta dell'operatore economico.

La Deliberazione n. 24 è stata successivamente modificata con la Deliberazione n. 35 del 29/9/2013, pubblicata sulla GUCE il 13/11/2013, con cui è stata confermata la possibilità di utilizzare i certificati cartacei emessi prima del luglio 2006, previo accertamento della veridicità e conferma da parte delle SA.

È stata altresì dettagliata la procedura di richiesta delle imprese esecutrici, di emissione da parte delle stazioni appaltanti e delle segnalazioni delle SOA all'Autorità in casi di accertamento della mancata pubblicazione di certificati.<sup>30</sup>

Tale procedimento ha consentito di razionalizzare l'attività delle SOA e di ridurre fortemente i tempi per la definizione del procedimento sotteso alla qualificazione delle imprese, grazie anche alla possibilità, contemplata dall'art. 83, co. 7, del Regolamento di attivazione del procedimento sanzionatorio.

---

<sup>30</sup> È stato previsto che la richiesta di emissione dei CEL debba essere formale e corredata della documentazione attestante l'avvenuta ricezione da parte del RUP, dalla quale poter computare i prescritti 30 giorni per l'adempimento.

## CAPITOLO V

### L'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUI CONTRATTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

#### 5.1 Premessa

Nel corso del 2013, l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo quanto previsto dall'art. 6 del Codice e nel rispetto delle disposizioni procedurali, adottate in attuazione del potere di regolamentazione delle proprie funzioni.

In particolare, in seguito alla presentazione di segnalazioni puntuali, mediante la compilazione del modulo disponibile sul sito internet dell'Autorità, sono stati avviati procedimenti istruttori diretti ad accertare l'effettiva sussistenza delle criticità prospettate dagli esponenti, sia rispetto alla fase di aggiudicazione, che con riferimento all'esecuzione contrattuale. Sebbene nel regolamento dell'Autorità, siano indicati limiti d'importo - che corrispondono rispettivamente a 500 mila euro per i lavori e alla soglia comunitaria per i servizi e le forniture - entro i quali è previsto che l'esposto pervenuto sia valutato solo ai fini di eventuali indagini a carattere generale, nella maggior parte dei casi, le questioni concernenti affidamenti di lavori o servizi di importo inferiore sono state comunque trattate, per rendere ancora più capillare l'azione di orientamento per le stazioni appaltanti e per le imprese dell'Autorità, anche attraverso l'espletamento della funzione di vigilanza.

Diversi altri procedimenti istruttori sono stati avviati d'ufficio, sulla base di informative pervenute dalla Guardia di Finanza e da altri organi di controllo o in seguito all'acquisizione di notizie tramite la stampa o ad altre forme di denuncia da parte di soggetti interessati.