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

Relazione annuale 2013

Roma, Camera dei deputati – 22 luglio 2014

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

Relazione annuale 2013

Roma, Camera dei deputati – 22 luglio 2014

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

Presidente
Sergio Santoro

Componenti del Consiglio
Luciano Berarducci
Giuseppe Borgia
Sergio Gallo

www.avcp.it

Indice

1. Le banche dati dell'Autorità

1.1 La struttura delle banche dati presenti in AVCP *p. 3*
1.2 I servizi e le attività in via di implementazione *p. 14*
1.3 Nuovi scenari *p. 17*

2. Analisi della domanda: dati di provenienza BDNCP

2.1 La situazione economica generale italiana *p. 23*
2.2 Analisi dell'ente aggiudicatore *p. 32*
2.3 La spesa per appalti nel contesto europeo *p. 39*
2.4 Ulteriori analisi in serie storica *p. 43*
2.5 Il tipo di appalto *p. 47*
2.6 Il settore, la modalità di realizzazione e la scelta del contraente *p. 54*
2.7 Le fonti di finanziamento *p. 58*
2.8 Analisi dei progetti articolati in più lotti *P. 59*
2.9 *La tracciabilità dei flussi finanziari* *p. 60*

3. Analisi dell'offerta

3.1 Struttura delle imprese *p. 69*
3.2 *L'aggiudicatario* *p. 73*
3.3 Altre banche dati gestite da AVCP: qualificazione *p. 76*
3.4 Localizzazione degli operatori economici *p. 77*
3.5 Alcune imprese aggiudicatarie più rilevanti *p. 88*
3.6 Un DB in via di reingegnerizzazione: Le società di ingegneria e professionali *p. 89*

4. Analisi del ciclo di vita degli appalti

4.1 Il sistema Osservatori *p. 93*
4.2 Esito delle procedure *p. 95*
4.3 L'aggiudicazione *p. 99*
4.4 Il subappalto *p. 102*
4.5 La dinamica dei costi e della durata dei contratti *p. 103*
4.6 I Certificati di esecuzione lavori *p. 104*

5. L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

5.1 Premessa *p. 111*
5.2 Analisi numerica degli esposti *p. 115*
5.3 La vigilanza sugli appalti di servizi e forniture *p. 118*
5.4 La vigilanza sui contratti di lavori *p. 146*

6. ***L'attività di regolazione***

6.1 Recepimento delle nuove Direttive Comunitarie e ruolo dell'Autorità *p. 177*

6.2 L'analisi di impatto della regolazione *p. 179*
6.3 Analisi di impatto della regolazione e gli atti conseguenti *p. 181*
6.4 Attività di analisi di impatto tecnico - normativa *p. 201*
6.5 Attività di approfondimento studio e analisi *p. 208*
6.6 Rivista Telematica Linee@vcp *p. 209*

7. I servizi informatici per il mercato e la PA
7.1 La BDNCP ed il suo ruolo strategico *p. 211*
7.2 Il sistema AVCPASS *p. 215*
7.3 Lo sviluppo dei nuovi servizi *p. 220*

8. La qualificazione del mercato e la vigilanza sul sistema di qualificazione
8.1 Problematiche connesse all'applicazione del D.P.R. 207/2010 *p. 229*
8.2 Ricognizione e quantificazione dei procedimenti sanzionatori *p. 257*

9. L'attività consultiva e di precontenzioso
9.1 L'attività consultiva *p. 279*
9.2 Il precontenzioso *p. 289*

10. Il contenzioso arbitrale e la contrattualistica pubblica
10.1 Premessa *p. 301*
10.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera Arbitrale *p. 305*
10.3 I dati relativi ai lodi liberi e amministrati *p. 310*
10.4 Analisi del contenzioso arbitrale *p. 314*
10.5 Valore delle controversie-Spese di condanna e soccombenza *p. 320*
10.6 I compensi agli arbitri *p. 324*
10.7 I compensi ai c.t.u. *p. 328*
10.8 Altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali *p. 331*

Appendice: Tavole statistiche *p. 333*

Note e acronimi *p. 363*

Bibliografia *p. 367*

CAPITOLO I

LE BANCHE DATI DELL'AUTORITA'

1.1 La struttura delle banche dati presenti in AVCP

Tra le missioni istituzionali dell'Autorità, originariamente definite con la L. 109/1994 e poi riviste ed ampliate con il D.lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici, in seguito anche Codice) e s.m.i., emergono in particolare quelle tese a garantire la regolarità delle procedure di affidamento tramite attività di vigilanza, quelle finalizzate al controllo del processo di qualificazione degli operatori economici[1], le segnalazioni al Governo e Parlamento circa fenomeni di inosservanza o applicazione distorta della normativa di particolare interesse, nonché la formulazione di proposte di modifiche legislative[2]. Tutte queste attività vengono utilmente affiancate dall'analisi statistica dei dati raccolti. A esse, nel tempo, se ne sono aggiunte altre per effetto sia di innovazioni normative sia di accordi interistituzionali promossi da AVCP o da soggetti esterni, tutte tendenti sostanzialmente all'ampliamento e alla valorizzazione delle informazioni relative all'universo degli affidamenti pubblici. Tale obiettivo viene perseguito sia sul versante della raccolta, tramite il progressivo ampliamento delle porzioni di mercato entro le quali gli stessi dati, con modalità diversificate, vengono monitorati; sia su quello della diffusione delle informazioni, tramite costante impegno nella messa a disposizione e nell'ottimizzazione dell'accessibilità al pubblico dei contenuti informativi dei *data base* dell'Autorità.

L'attività di raccolta dei dati[3] relativi al ciclo di vita degli appalti iniziava per AVCP già dal 2000[4], seppur limitatamente ai lavori, attraverso un

---

[1] Introdotta dal D.P.R. n. 34/2000.

[2] Oltre ai pareri di precontenzioso, pareri sulla normativa, atti di regolazione, etc.

[3] L'impostazione delle rilevazioni di AVCP ha carattere censuario (non campionario).

[4] Comunicati dell'Autorità pubblicati sulle GU n. 257 del 2 novembre 1999, n. 293 del 15 dicembre 1999, e 22 febbraio 2000 n. 43.

primo sistema di schede di rilevazione[5] oggi superato dall'attuale sistema informativo; tuttavia al fine di recuperarne il patrimonio di conoscenze accumulato fino al 2008, l'Autorità è oggi impegnata in una paziente attività di riversamento dei dati in un DB unico che possa valorizzarne il contenuto e agevolarne la fruibilità. Dal 2008 quindi la rilevazione viene eseguita interamente in via telematica grazie alla messa a punto delle schede informative Simog[6] che consentono alle SA di comunicare le notizie relative allo svolgimento degli appalti (e alla loro eventuale articolazione in lotti) durante tutto il loro ciclo di vita, dalla fase della creazione delle gare, proseguendo poi con l'aggiudicazione e, per importi superiori a 150.000 euro con l'esecuzione del contratto, gli stati di avanzamento[7], eventuali varianti, sospensioni, accordi bonari, fino alla conclusione e al collaudo. Sotto l'impulso di un costante miglioramento, le schede di rilevazione sono nel tempo divenute sempre più articolate e strutturate e sono tutt'ora in una fase di sostanziale revisione, aggiornamento, evoluzione ed integrazione con altre fonti, al fine di attagliarsi meglio alle varie fattispecie contrattuali e alle modifiche normative che si sono nel tempo succedute. Nel corso degli anni sono stati ottimizzati anche i requisiti di accesso al sistema da parte degli utenti esterni, ad esempio attraverso l'eliminazione della figura del RSSA (Responsabile Simog della SA) che si affiancava originariamente al RUP nella fase di acquisizione del CIG; ad oggi pertanto l'unico soggetto che si interfaccia con l'Autorità per assolvere a questo tipo di obblighi è il RUP, e ciò consente di individuare univocamente le responsabilità in caso di mancate/errate comunicazioni, con evidenti ricadute in termini di completezza e qualità dei dati.

Simog

Requisiti di accesso

A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 163/2006 l'Autorità aveva provveduto a estendere la rilevazione, già attivata per i lavori, anche a servizi e forniture, mantenendo comunque la limitazione prevista dal Codice dei Contratti per importi superiori a 150.000 euro. Ciò ha consentito

Estensioni della rilevazione

[5] Attraverso *floppy disk* inviati all'AVCP contenenti i dati organizzati in base alle specifiche tecniche dettate dall'Autorità stessa (programma IMPORTA).
[6] Al Simog, utilizzato dalla sezione centrale dell'Osservatorio, si affiancano i sistemi proprietari, elaborati da alcune sezioni regionali.
[7] La comunicazione dei SAL è obbligatoria unicamente per importi superiori a 500.000 euro.

di accumulare un patrimonio informativo consistente ed esclusivo che fornisce la possibilità non solo di osservare con un certo grado di dettaglio la situazione corrente, ma anche di effettuare analisi congiunturali e seguire il trend evolutivo degli appalti pubblici nel corso degli anni.

Come si nota nel grafico seguente, a partire dal 2007, anno in cui sono stati messi a punto i sistemi di rilascio del codice identificativo gara (CIG) [8], si assiste ad un sistematico incremento dei dati comunicati ad AVCP relativamente ai bandi pubblicati[9].

Fig. 1 Serie storica annuale del numero di lotti pubblicati

Fonte: BDNCP, marzo 2014

Successivi interventi dell'Autorità hanno contribuito all'incremento delle informazioni sugli appalti pubblici. Per citare i più significativi, all'inizio del 2008[10] è stato stabilito di collegare il CIG non alla gara ma ai vari lotti in cui si articola, e ciò ha consentito tra l'altro di seguire il percorso evolutivo

[8] Comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 gennaio 2007, servizio informatico rilasciato da maggio 2007.

[9] Il dato è in realtà sottostimato. Sono stati infatti riportati solo i CIG perfezionati, al netto di quelli relativi a gare annullate, revocate, deserte o senza esito. Sono inclusi gli accordi quadro ma non le relative adesioni. Si parla genericamente di gare pubblicate anche con riferimento alle procedure di scelta del contraente per le quali il Codice non prevede la pubblicazione del bando (o l'invio di lettera di invito), ma è comunque prevista l'acquisizione di un CIG. Per questioni di omogeneità sono stati selezionati unicamente gli importi superiori o pari a 40.000 euro, anche se fino a luglio 2011 per servizi e forniture la soglia di acquisizione del CIG era 20.000 euro. Sono parimenti esclusi i CIG acquisiti per la scelta del socio privato nelle società miste e quelli relativi ai servizi finanziari.

[10] Deliberazione dell'Autorità del 20 gennaio 2008 così come modificata dalla Deliberazione del 30 luglio 2008.

di ognuno di essi. A novembre 2010 è stato introdotto l'obbligo di indicare il numero CIG ai fini della pubblicazione del bando in Gazzetta Ufficiale[11] e ciò ha indotto le SA ad attivarsi per acquisire prontamente il codice in parola. Il picco registrato nel 2011 è principalmente imputabile a due fattori: l'introduzione della legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari[12] che ha indotto l'acquisizione di CIG anche per le gare pregresse che producevano ancora effetti economici[13], e l'estensione dell'obbligo di comunicazione delle scheda di aggiudicazione semplificata per gli appalti compresi nel medesimo importo[14]. Ciò mostra come gli interventi dell'Autorità in merito alla comunicazione dei dati producano apprezzabili *feedback* in termini di conoscenza su questo importante settore.

Per importi superiori a 150.000 euro, le informazioni relative alla fase di creazione della gara e dei relativi lotti sono raccolte già da anni dall'AVCP. Alcune fattispecie tuttavia rimanevano al di fuori della rilevazione delle fasi successive. A partire dal 2011 quindi, l'Autorità ha ampliato lo spettro di indagine anche al momento dell'aggiudicazione, sebbene in forma semplificata, anche a quelle tipologie di contratti per le quali si disponeva di informazioni solo fino alla pubblicazione del bando: oltre ai già richiamati affidamenti di importo inferiore all'originaria soglia di 150.000 euro, sono stati rilevati anche quelli relativi ai cosiddetti "contratti esclusi in tutto o in parte " dal Codice[15]. Inoltre sono state sviluppate schede di rilevazione apposite per una fattispecie contrattuale che sta acquisendo rilevanza sempre maggiore nel mercato dei contratti pubblici, ossia l'accordo quadro (e fattispecie consimili), sia nel caso fosse prevista un'adesione *sic et simpliciter*, sia che si ricorresse ad un successivo confronto competitivo.

---

[11] In effetti ai fini della pubblicazione della gara è necessario indicare il corrispondente codice CIG (almeno uno per le gare multi-lotto).

[12] A seguito dell'entrata in vigore della legge 136/2010 sulla tracciabilità, una serie di SA ha acquisito un CIG tradizionale in attesa della messa a punto della procedura che consentiva il rilascio dello SmartCIG; alcune SA hanno proseguito con tale prassi anche nei mesi successivi al rilascio dell'apposito procedura informatica.

[13] Non si può escludere che per una quota di CIG del 2011 sia stata comunicata la data di acquisizione invece che quella di effettiva pubblicazione del bando.

[14] Comunicato AVCP del 14 dicembre 2010. L'aggiudicazione non può essere comunicata se la scheda CIG non è previamente stata perfezionata.

[15] Di cui agli artt. 19-24 e 26 del Codice.

SmartCIG

Anche per quanto attiene agli appalti di importo ridotto (inferiori cioè a 40.000 euro), l'Autorità dispone oggi di un *set* informativo notevole, sebbene la rilevazione sia più essenziale rispetto a quelle descritte sopra, grazie allo sviluppo di un sistema *ad hoc* basato sul così detto smartCIG. A partire da maggio 2011 infatti, per ogni affidamento fino alla soglia in parola vengono comunicati: l'importo a base d'asta, l'oggetto del contratto, il settore, la fattispecie contrattuale, la procedura di scelta del contraente, l'eventuale accordo quadro, e l'eventuale CUP. La procedura di acquisizione è volutamente molto snella, in considerazione dell'importo ridotto di ogni singolo affidamento e dell'elevatissimo numero di smartCIG emessi. Essa tuttavia ha un valore in termini di esaustività, in quanto consente di fare luce su quella fetta del mercato, quasi del tutto oscura, relativa ad importi modesti. La rilevazione è eseguita da AVCP per conto del Ministero dell'Interno per finalità di tracciabilità dei flussi finanziari prevista dalla L. 136 del 2010 "Piano straordinario contro le mafie", anche per i contratti di importo minimo[16] (per importi superiori il codice CIG svolge già la funzione di monitoraggio degli appalti ai sensi del D.lgs. 163/2006 ed è stato quindi possibile utilizzare le relative informazioni anche ai fini della tracciabilità). La delega da parte del Ministero ha inoltre rappresentato un riconoscimento positivo del sistema di acquisizione del CIG già in uso da diversi anni. In effetti le criticità affrontate hanno principalmente riguardato la selezione di tutte e sole le informazioni rilevanti e la gestione del volume di accessi giornalieri (per tale motivo è stato predisposto anche un servizio facilitato di acquisizione di smartCIG direttamente in *carnet*) e di richieste di chiarimenti, assistenza e supporto informativo. La figura seguente fornisce indicazioni sul volume di questa tipologia di CIG: si tratta di oltre 370.000 smartCIG acquisiti in media ogni mese.

Disponendo di dati mensili o persino giornalieri è possibile cogliere con precisione l'andamento sia in termini di trend (linea tratteggiata) che di

[16] In realtà lo smartCIG è stato creato non solo per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, ma anche per importi inferiori a 150.000 euro nel caso di fattispecie particolari quali contratti esclusi ex artt. 19-24 e 26 del Codice.

stagionalità; quest'ultima in particolare ricalca, su scala ridotta, il tipico andamento dell'economia nazionale, con il ripetersi, per tutti e tre gli anni a disposizione, di 'pozzi' in corrispondenza dei mesi estivi e 'picchi' intorno ai mesi di chiusura annuale.

Fig. 2 Serie storica del numero di smartCIG acquisiti

Fonte: BDNCP, estrazione gennaio 2014

Rilevazione del ciclo di vita sotto i 150.000 euro

Fino a tutto il 2012, per importi relativamente modesti (tra 40 e 150.000 euro), come accennato, i dati sugli appalti venivano raccolti in forma ridotta (e comunque non oltre la fase di aggiudicazione). Tuttavia, trattandosi di un numero notevole di affidamenti, da gennaio 2013 l'Autorità ne ha iniziato la rilevazione per l'intero ciclo di vita: a seguito dell'entrata in vigore della L. 94 del 6 luglio 2012[17], è stato infatti introdotto nel Codice il co. 2 bis dell'art. 8 in virtù del quale la soglia minima di comunicazione dei dati all'Autorità veniva ridotta da 150.000 euro a 50.000 euro. Per ragioni di opportunità, l'Autorità ha poi stabilito a 40.000 euro il valore della soglia. Ciò ha consentito l'ulteriore ampliamento del numero di affidamenti di cui si può seguire non solo l'avvio, ma anche la successiva evoluzione.

Come sarà più evidente nei capitoli successivi, che illustrano il contenuto informativo delle banche dati, i reali limiti dell'attuale impostazione della

[17] di conversione del D.L. n. 52/2012.

rilevazione si riscontrano soprattutto nella frammentazione della raccolta su base regionale che, nonostante lo sforzo costante di garantire l'alimentazione reciproca delle banche dati, non ha portato ad oggi ad un soddisfacente popolamento di BDNCP. Tale criticità non consente tra l'altro di effettuare analisi sullo svolgimento dell'appalto in modo omogeneo sul territorio nazionale. Infatti le modifiche e gli ampliamenti della rilevazione che si succedono per effetto di previsioni normative, implicano frequenti manutenzioni del relativo *software*, che non tutti gli enti territoriali sono in grado di implementare nei tempi stabiliti o di sostenere dal punto di vista finanziario. Per tutte le informazioni raccolte direttamente da AVCP, pertanto, si dispone di una panoramica uniforme (ad esempio per quelle comunicate in fase di acquisizione del CIG o dello smartCIG), mentre dal momento dell'aggiudicazione in poi, non è possibile avere contezza dei fenomeni che si manifestano se non per alcune regioni isolate, in particolare quelle che utilizzano il sistema Simog[18] (per le quali le modifiche realizzate da AVCP vengono messe a disposizione gratuitamente e in tempo reale).

Per quanto riguarda il lato della domanda le informazioni derivano dalla sezione anagrafica di BDNCP, da Simog e dai sistemi proprietari (ove i dati siano comunque raccolti conformemente alle specifiche tecniche fornite), dalla banca dati dei Certificati di Esecuzione Lavori (CEL)[19]; si tratta in ogni caso di "domanda esplicita" di appalti pubblici in quanto non è al momento ancora disponibile un'informazione soddisfacente riguardo alla fase di programmazione degli interventi.

Banca dati CEL

L'analisi dell'offerta si basa invece sia sulle informazioni Simog relative agli aggiudicatari, sia su altre fonti informative, ad esempio quelle presenti nella su menzionata banca dati relativa ai CEL. Anche questo sistema è stato recentemente oggetto di ammodernamento per consentire l'emissione telematica del CEL e fa attualmente parte del progetto di integrazione dei *data base* di AVCP che ha come fine quello di agevolare la trasmissione dei dati da parte degli utenti, ereditando le informazioni già acquisite in

[18] Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Veneto.

[19] Per maggiori dettagli sulla banca dati CEL, confronta cap. 4, par. 7.

momenti precedenti della vita dell'appalto (aggiudicatario, oggetto del contratto, importi etc). Al momento il sistema è attivo limitatamente ai lavori, ma è in fase di studio l'implementazione di un analogo sistema attagliato sulle specificità dei servizi e delle forniture, in previsione di modifiche normative in tal senso. I dati relativi ai CEL rivestono un'importanza particolare per l'analisi del mercato in quanto forniscono informazioni su appalti conclusi, al netto pertanto di eventuali recessi o mancate aggiudicazioni; inoltre gli importi si riferiscono alle quote di lavori effettivamente realizzate. Poiché infine gli aggiudicatari hanno in generale interesse all'emissione del CEL per finalità di qualificazione, il livello di completezza dei dati può ritenersi soddisfacente. L'emissione telematica del CEL consente di avere disponibilità immediata delle informazioni e di poterle organizzare ed elaborare in maniera agevole.

Sistema riscossione

Nel sistema riscossione, i soggetti abilitati alimentano il DB con varie informazioni, tra cui quelle relative agli operatori economici che versano il contributo all'AVCP ai fini della partecipazione alle gare di importo superiore a 150.000 euro[20] (per importi inferiori non sono previsti contributi a carico degli OE). AVCP è impegnata nel creare il collegamento a livello informatico tra queste informazioni, quelle acquisite tramite Simog e quelle che verranno rilevate tramite AVCPass, in modo da consentire un controllo incrociato (e pertanto migliorare la qualità dei dati) e semplificare gli adempimenti successivi, attraverso una chiave univoca rappresentata dal CIG e dallo smartCIG.

Casellario delle imprese qualificate

Ulteriori informazioni sull'offerta sono rinvenibili anche nel Casellario delle Imprese costituito dall'elenco delle imprese qualificate, consultabile *on line*, che consente l'interrogazione per categoria e classifica ovvero per regione, e restituisce non solo le informazioni sull'attestazione attuale di ogni impresa registrata, ma anche lo storico delle attestazioni precedenti.

---

[20] Deliberazione AVCP del 21 dicembre 2011 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 06 - 02 - 2012), in attuazione dell'art. 1, co. 65 e 67, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2012.

Contiene infine l'elenco e le informazioni essenziali relative alle SOA che rilasciano gli attestati agli OE, e che pertanto sono sottoposte a controllo da parte dell'Autorità. E' possibile avere una fotografia dettagliata del panorama degli OE in base alle loro caratteristiche, professionalità ed esperienza acquisita, attraverso l'analisi della qualificazione ottenuta per categorie e classifiche di appartenenza (limitatamente agli appalti di lavori, e per importi superiori a 150.000 euro).

Casellario informatico delle annotazioni

Il Casellario informatico delle annotazioni riservate, viceversa, per la natura delle informazioni contenute è consultabile esclusivamente dai soggetti direttamente interessati, ossia AVCP, SA e SOA. Vi si possono infatti rinvenire, in merito a lavori, servizi o forniture, non solo le informazioni relative al possesso di attestazioni da parte degli OE (a seguito ad esempio di operazioni che hanno comportato l'utilizzo di requisiti propri o di altre imprese), ma anche alla permanenza o meno dei requisiti necessari per la validità dell'attestazione stessa (es. modifiche, ridimensionamenti o decadenza di attestazioni per cessione dell'azienda o di un suo ramo, sospensione per mancata, ritardata od omessa comprova dei requisiti di ordine generale e speciale nonché notizie utili allo svolgimento dell'appalto). Vengono inoltre annotati eventuali provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture (art. 14 co. 1 del D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 come modificato dall'art. 11 del D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106). Infine vi si trovano i provvedimenti degli organismi di certificazione della qualità, nonché le variazioni del direttore tecnico, responsabile del'impresa etc. di cui all'art. 74, co. 6 D.P.R. 207/2010.

***Data base* degli avvalimenti**

Il DB degli Avvalimenti contiene invece le informazioni, inserite a cura delle SA, dei soggetti che hanno fatto ricorso al relativo istituto al fine di dimostrare il possesso della qualificazione necessaria per partecipare alle gare. Contiene quindi i dati sulle categorie e classifiche per le quali gli OE hanno fatto ricorso all'avvalimento, i relativi importi e i dati essenziali dell'impresa ausiliaria. Questo DB fornisce informazioni preziose ed uniche in merito alla capacità delle imprese di attivarsi al fine di partecipare alla gare pubbliche.

Casellario delle società di ingegneria

Una particolare quota dell'offerta è rappresentata dalle società di ingegneria, i cui dati sono raccolti a partire dal 2001 attraverso il Casellario informatico delle società di ingegneria professionali, istituito con finalità di pubblicità notizia e alimentato dalle Società stesse con le informazioni anagrafiche, economiche e di composizione societaria. Attualmente è in fase di reingegnerizzazione al fine di rivedere le informazioni richieste per l'accreditamento, facilitarne il monitoraggio e rendere l'accesso più agevole per l'utente esterno (es. ricerca per area geografica o tipologia di Società).

***Data base* del pre - contenzioso**

Il DB relativo alle informazioni sul Precontenzioso viene invece alimentato dall'Autorità sulla base delle richieste di parere ricevute, con i dati riferiti alle gare per le quali si era reso necessario un intervento extragiudiziale, nonché quelli delle SA e degli OE coinvolti nella controversia. Questo DB consente di avere contezza del numero e della tipologia di contrasti che emergono durante la fase di scelta del contraente e può fornire informazioni utili sulle criticità più frequenti nell'incontro tra domanda e offerta.

Accanto al patrimonio informativo raccolto per i propri compiti istituzionali, vi sono alcune notizie acquisite per conto di altre amministrazioni pubbliche, in virtù di appositi protocolli d'intesa; uno dei più significativi in termini quantitativi è sicuramente il già illustrato sistema informativo realizzato per consentire al Ministero dell'Interno di disporre delle informazioni necessarie alla tracciabilità dei flussi finanziari.

***Data base* GPP**

Inoltre l'Autorità ha messo a punto dal 2009 un sistema per la rilevazione dei dati sui così detti "appalti verdi", ossia quegli affidamenti pubblici che sono stati realizzati nel rispetto dei CAM (criteri ambientali minimi) il cui quadro generale è dettato dalla normativa europea e definito di volta in volta da specifici Decreti del Ministero dell'Ambiente. Le informazioni relative al Green Public Procurement (GPP) raccolte in un *data base* appositamente creato, sono utili per soddisfare le esigenze informative relative alla quota di appalti realizzati nel rispetto dei requisiti ambientali, e per monitorare se tale quota vada crescendo verso i livelli stabiliti in ambito europeo. Nel 2013 sono inoltre proseguiti i lavori per la realizzazione di una Banca Dati Integrata (BDI) tra AVCP e Ministero dello Sviluppo

Banca dati integrata

Economico, al fine di unificare i dati rilevati dall'Autorità sullo sviluppo dell'appalto e quelli del MEF sulla precedente fase di programmazione. Tale sinergia consentirà di seguire il corso dei finanziamenti pubblici (in base alle varie fonti di provenienza) destinati alla realizzazione di opere strategiche, e di valutare anche il rispetto delle tempistiche, delle previsioni di spesa e del grado di attuazione di tali interventi. Finora infatti la fase di programmazione rimaneva separata rispetto a quella di realizzazione, a causa della diversità dei soggetti rispettivamente competenti. A valle dell'integrazione prevista nel protocollo di intesa tra AVCP e Ministero dell'Economia e Finanze, inoltre, si prevede la realizzazione di un collegamento anche con la banca dati della Ragioneria Generale dello Stato. Nel corso del 2013 l'Autorità ha dato seguito alle richieste pervenute da parte delle Forze dell'Ordine, in merito a notizie su specifici appalti, SA o operatori economici (OE), a cui è stato possibile dare prontamente seguito attingendo ancora una volta alle informazioni contenute nei DB.

Recenti implementazioni

Tra le innovazioni più rilevanti dell'ultimo anno, si ricorda l'implementazione del sistema AVCPass, del Portale trasparenza, degli adempimenti previsti dalla L. 190/2012, dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), di cui si dirà più diffusamente nel capitolo 7.

Tutto il patrimonio informativo sopra illustrato consente anche l'individuazione di casi di potenziale violazione della norma, che meritano una verifica di tipo documentale o eventualmente un'ispezione *in situ* da parte delle Direzioni preposte alla vigilanza (VICO e SOAS). L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture, infatti, viene avviata oltre che per effetto di segnalazioni pervenute dall'esterno, anche dall'analisi di opportuni indicatori elaborati a partire dai dati che popolano BDNCP. La vigilanza sulla qualificazione d'impresa da parte dell'Autorità invece viene svolta in merito alla presenza e alla permanenza dei requisiti necessari all'accreditamento delle SOA, nonché sulla loro attività di rilascio ai singoli OE delle attestazioni per la partecipazione alle gare. I procedimenti di queste due Direzioni possono portare all'irrogazione di sanzioni pecuniarie o interdittive; tuttavia in taluni casi non si tratta di vere e proprie violazioni, quanto piuttosto di comportamenti ai limiti della

legittimità o indotti da lacune normative. Nei casi di maggior rilievo, può essere opportuno che l'Autorità intervenga non solo sulle singole SA, OE o SOA in relazione ad ogni fattispecie, ma dia un apporto con azioni, indirette o dirette, di carattere generale. A livello indiretto, l'AVCP agisce mediante la presentazione di segnalazioni a Governo e Parlamento per rendere nota una situazione di rilievo che si ritiene debba essere sottoposta all'attenzione degli organi esecutivo e legislativo, ovvero procedere con la proposta di una modifica di ordine normativo e/o regolamentare. In via indiretta si ricorre all'emanazione di atti di indirizzo dell'Autorità di varia natura (determinazioni, deliberazioni, pareri, massime, etc) che impattano direttamente sull'operato dei RUP. Ad esempio attraverso i Comunicati del Presidente è stato dato l'avvio per il passaggio da un rilevazione basata sulle schede tradizionali a un sistema informatico articolato di comunicazione dei dati; è stata altresì realizzata la standardizzazione delle informazioni raccolte e al miglioramento qualitativo dei dati; sono inoltre fondamentali ai fini dell'avvio delle indagini *ad hoc* e delle consultazioni propedeutiche alla formazione di archivi di settore previsti dall'art. 7, co. 4, lett. h) del Codice, nonché alla elaborazione di costi standard utili alle SA ai fini del calcolo sommario della spesa, alla definizione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario cui le SA debbono attenersi per lo svolgimento della gara, ai bandi tipo utili per le SA ai fini della predisposizione dei propri bandi, capitolati e contratti tipo etc.

1.2 I servizi e le attività in via di implementazione

L'Autorità sta portando avanti una serie di attività, alcune delle quali iniziate già nel 2013, altre finalizzate all'ottimizzazione dei DB già in uso e allo sviluppo di ulteriori funzionalità assegnate normativamente o per effetto di accordi bilaterali.

Reingegnerizzazione dei DB

Una delle più impegnative attività in via di implementazione consiste nel fornire coerenza ed organicità alle varie rilevazioni in atto. Infatti il grado di complessità e di strutturazione delle banche dati create e gestite da AVCP ha raggiunto un livello tale da rendere necessaria una reingegnerizzazione ad ampio spettro dei vari sistemi di rilevazione, al fine

di renderli omogenei e completamente integrati tra loro. Tale processo investe varie Direzioni Generali dell'Autorità e coinvolge una gamma di professionalità che va da quelle giuridiche a quelle ingegneristiche, economiche, informatiche, etc. In questo senso ad esempio, le così dette schede di rilevazione Simog sul ciclo di vita dell'appalto sono state integralmente ripensate, sia in termini di informazioni da inserire, sia di collegamento con le altre banche dati attraverso la riprogettazione dell'architettura informatica sottostante, che terrà conto di tutte le interrelazioni tra i sistemi di rilevazione dati nonché dei vincoli normativi e tecnici presenti. Al contempo sono in progettazione facilitazioni per gli utenti nei vari momenti di svolgimento della gara, dalla fase di programmazione (attraverso l'integrazione con informazioni del Ministero dello Sviluppo Economico), a quella dell'eventuale contenzioso (semplificazione nella procedura di presentazione della relativa istanza grazie alla possibilità di richiamare i dati precedentemente inseriti), percorsi guidati per l'acquisizione del CIG anche in modalità smartCIG per agevolare il RUP nella fase iniziale, box informativi in corrispondenza delle informazioni che ingenerano maggiori dubbi interpretativi etc. Sarà inoltre a disposizione degli utenti interni e esterni una informazione qualitativamente migliore in quanto l'integrazione delle banche dati consente la modifica e l'aggiornamento in un'unica sede di dati utili per molteplici funzionalità. Sul fronte *data quality*, l'Autorità ha inoltre portato avanti un progetto di analisi delle criticità maggiormente rilevanti sull'intero patrimonio informativo del ciclo di vita degli appalti pubblici, definendo i parametri in base ai quali stabilire quando una informazione possa essere considerata un *outlier* piuttosto che un dato plausibile, e gli incroci di informazioni provenienti da fonti diverse, che possono essere indice di potenziali incoerenze. Ha quindi definito una strategia per ottenere il dato corretto alla fonte (ricontattando il RUP unicamente per la parte di informazione interessata) e per consentire una modifica (ove necessario) con sistemi più snelli rispetto a quelli tradizionali. Attività in via di implementazione rimane dunque l'avvio del monitoraggio e la

predisposizione dei mezzi per gestirne il *feedback* (tipicamente richieste di assistenza da parte dei RUP per l'integrazione o la modifica dei dati).

Prezzi in ambito sanitario

Un ulteriore aspetto che l'Autorità sta sviluppando riguarda l'estensione della rilevazione territoriale sui prezzi di acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero e dispositivi medici, che già nel corso del 2012 ha fornito i primi risultati[21]. L'opportunità di procedere con un ampliamento delle unità statistiche su cui effettuare la rilevazione trova il suo fondamento nella consistenza della spesa del settore sanitario nell'ambito degli appalti pubblici. Durante i primi mesi del 2014 sono stati individuati i soggetti da includere nella rilevazione; inoltre i questionari sono stati perfezionati, ampliati e condivisi con gli *stakeholders* attraverso una consultazione *on-line*. I risultati di questa nuova indagine saranno pronti nel corso dei prossimi mesi, tuttavia è possibile analizzare quelli relativi alla rilevazione precedente per descrivere le *performance* di spesa (intesa come le capacità di spuntare un prezzo più basso, a prescindere dalle quantità acquistate o dagli effettivi consumi) delle SA raggruppate per ambito regionale. Sono stati considerati i prezzi di aggiudicazione di 85 farmaci non coperti da brevetto[22] acquistati da 39 SA[23]. Per ogni farmaco è stato elaborato un indicatore basato sul rapporto tra il prezzo realizzato dalle SA appartenenti alla singola Regione e quello mediano del totale delle Regioni[24]. Come mostrato nella Fig. 3, un primo blocco di regioni (Veneto, Abruzzo e Piemonte) mostrano prestazioni migliori in termini di efficienza della spesa, almeno limitatamente ai farmaci compresi nel campione, mentre per Lazio e Puglia sembrano presentarsi ampi margini di miglioramento.

---

[21] La rilevazione dei prezzi effettuata nel 2012 ha riguardato farmaci ad uso ospedaliero, dispositivi medici e 3 servizi non sanitari (ristorazione, pulizia e lavanolo). Con il *dataset* ottenuto si sono potuti costruire prezzi di riferimento pubblicati a partire dal 1°luglio 2012.

[22] I farmaci coperti da brevetto non presentano apprezzabili variabilità di prezzo.

[23] Per i dettagli, si rinvia alla pubblicazione AVCP "Analisi territoriale comparativa nell'acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero", novembre 2013.

[24] I valori di queste SA sono stati associati alla regione d'appartenenza in base al peso determinato come rapporto tra valori dei bandi delle SA sopra citate e il totale degli acquisti in quella Regione. Pertanto l'indice è stato calcolato in base ai dati della rilevazione dei prezzi di riferimento, i pesi in base ai dati di fonte BDNCP aggiornati al 2012.

Fig. 3 Graduatoria delle Regioni in base alle *performance* di spesa

Fonte: Rilevazione dei prezzi di riferimento

1.3 Nuovi scenari

A partire dal lavoro finora svolto e dalle attività che sono in corso di implementazione, è possibile progettare ulteriori servizi che portino il sistema informativo dell'Autorità nel suo insieme ad un livello evolutivo ancora superiore, tenendo comunque presente che le attività dell'Autorità conseguono ad adeguamenti e miglioramenti del quadro normativo assegnato dal Parlamento in un'ottica di semplificazione e di *spending review*.

Banca dati unica per la verifica dei requisiti

In particolare, si è visto che una parte della verifica dei requisiti in AVCPass avviene oggi tramite un collegamento con alcuni enti certificatori, per cui l'Autorità svolge unicamente la funzione di tramite per agevolare il collegamento con le relative banche dati. E' possibile invece pensare ad una banca dati unica alimentata dai vari soggetti istituzionali: la SA potrebbe interfacciarsi con un unico interlocutore (AVCP) in un'unica sessione di lavoro per l'accesso a tutti i dati detenuti da una molteplicità di soggetti istituzionalmente incaricati a raccoglierli.

Informazioni connesse alla L. 190

Un'altra opportunità di miglioramento dei servizi resi è messa a disposizione dalle previsioni dalla legge 190, dal momento che l'Autorità, nell'ambito delle indicazioni contenute nella norma, ha la facoltà di definire nel dettaglio le informazioni rilevanti per il perseguimento dei fini di anticorruzione negli appalti pubblici. Stabilendo specifiche maggiori per ciò che attiene ad esempio le somme liquidate nell'anno precedente dagli enti aggiudicatori, sarebbe possibile, sempre rimanendo nell'ambito delle trasformazioni che le leggi potrebbero prospettare per AVCP, analizzare la spesa effettivamente realizzata rispetto agli importi degli affidamenti programmati o a quanto pubblicato (bandi, lettere di invito). Tale confronto, oltre a un interesse dal punto di vista dell'efficienza nella gestione degli appalti da parte delle SA, consentirebbe di analizzare per tipologia quelli che tendono ad essere conclusi o comunque attivati e quelli per cui invece la fase progettuale tende a non sfociare in quella realizzativa. Oltre a preziose indicazioni per le finalità di rendicontazione, tali informazioni si rivelerebbero estremamente utili per le analisi di bilancio anche in termini di programmazione, nel senso che potrebbe essere data priorità agli interventi (ovvero alla tipologia di SA) tipicamente caratterizzati da una maggior probabilità realizzativa. Tale indicazione assume una valenza particolare in ambito di *spending review* e risulta attendibile considerando l'esaustività della rilevazione su tutto l'universo degli affidamenti pubblici senza limitazioni di importo, tipologia (lavori, servi e forniture), settore, riferimento territoriale etc.

CEP

Un'ulteriore evoluzione del sistema informatico di rilevazione riguarda la possibilità di estensione, anche a servizi e forniture, della procedura di certificazione attualmente attiva per l'esecuzione dei lavori. Si tratterebbe di consentire l'inserimento a cura delle SA (e altri enti aggiudicatori in generale) dei dati utili per la dimostrazione delle capacità tecniche, previsti dall'art. 42 del Codice. E' stato quindi messo a punto un nuovo modello articolato sulle tre tipologie di appalto, che consenta il rilascio non più del tradizionale CEL, ma di un Certificato di esecuzione delle prestazioni (CEP). L'ampliamento anche a servizi e forniture dell'emissione della certificazioni consentirebbe tra l'altro di avere una visione maggiormente

dettagliata del livello di qualificazione raggiunto dagli OE dei vari settori e di analizzare il mercato dal lato dell'offerta anche in termini di concentrazione o di oligopolio. Tale indicazione sarebbe di estrema utilità per la proposta di modifiche normative o correttivi tendenti all'incentivazione del concorrenzialità del mercato.

Scambio dati con le sezioni regionali

Uno scenario innovativo si potrebbe configurare nel caso in cui fosse possibile far confluire le informazioni sul ciclo di vita degli appalti, in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale in tempo reale, attraverso un unico sistema di rilevazione. Ciò consentirebbe tra l'altro notevoli risparmi economici per le sezioni regionali in quanto l'aggiornamento, la manutenzione e ogni miglioramento della procedura avverrebbe a livello centrale, e tale fattore assume particolare importanza nell'ottica della già menzionata *spending review*. Inoltre vi sarebbero notevoli vantaggi in termini di qualità dei dati in quanto il rilascio di detti aggiornamenti sarebbe simultaneo e non risentirebbe delle diverse tempistiche oggi necessarie ai vari soggetti per adeguare i propri sistemi (le versioni successive sono più evolute e hanno generalmente controlli più stringenti); inoltre il flusso di dati avverrebbe in tempo reale, con evidenti vantaggi in termini di significatività della raccolta stessa (infatti dati che pervengono a distanza di molto tempo presentano una utilità estremamente ridotta sia a fini conoscitivi che di vigilanza e di regolamentazione). Quindi, avendo a disposizione dati raccolti in modo omogeneo, sarebbe possibile soddisfare in modo migliore sia le necessità conoscitive a fini statistici, che di vigilanza (come del resto già accade limitatamente alle regioni che utilizzano il sistema di rilevazione messo a disposizione dell'Autorità), ma ancor di più ottemperare correttamente ai nuovi obblighi di trasparenza, anticorruzione e riduzione degli oneri amministrativi, oltre che a facilitare l'integrazione delle banche dati prima descritta su tutta la vita dell'appalto e non solo fino al livello di pubblicazione della gara. In effetti, come sarà chiaro nei capitoli successivi, ad oggi una buona parte delle informazioni sul ciclo di vita dell'appalto giungono ad AVCP in maniera discontinua a causa dei diversi livelli di efficienza delle sezioni regionali dell'Osservatorio nella fase di raccolta, di monitoraggio e di riversamento dei dati nei DB dell'Autorità.

L'attuale struttura dell'Osservatorio, composta da una sezione Centrale e 21 sezioni regionali[25], prevista dal Codice del 2006 presenta quindi, alla luce delle innovazioni normative in tema di trasparenza e anticorruzione, ampi margini di miglioramento. Anche l'attività sanzionatoria dell'Autorità ne viene influenzata, in quanto la mancanza di informazioni nel DB può essere imputabile all'inadempienza della SA ovvero al mancato riversamento dei dati a cura della sezione regionale, ponendo un'incertezza di base sull'individuazione del soggetto responsabile[26].

Acceso ai dati per soggetti esterni

In accordo con i principi ispiratori dell'Agenda Digitale per favorire l'innovazione, e fornire un servizio sempre migliore ai soggetti esterni fruitori delle informazioni detenute da AVCP, è possibile progettare un *software* per facilitare l'accesso diretto, l'interrogazione e l'esportazione di dati da BDNCP, ad utenti molto qualificati (es. Forze dell'Ordine per le proprie indagini, soggetti con cui sono stati stipulati protocolli d'intesa, etc.) senza richiedere di volta in volta l'intervento diretto dell'Autorità (es. per conoscere le gare a cui ha partecipato un certo soggetto economico in un certo periodo, l'esito delle gare bandite da una certa amministrazione in un arco di tempo, etc). L'accesso dovrebbe riguardare quelle porzioni di dati connesse alle diverse funzioni istituzionali di soggetti che verranno di volta in volta abilitati, pertanto andrebbe contestualizzato anche il sistema della profilazione utente, attraverso diverse tipologie di credenziali e livelli di accesso, nel rispetto dei limiti definiti dalla normativa sulla *privacy*.

Cooperazione con RGS

Come già detto, a settembre 2013 è stato stipulato uno specifico protocollo di intesa tra AVCP e RGS del Ministero dell'Economia e Finanze, per la condivisione dei dati sugli appalti attraverso un collegamento dei rispettivi sistemi informatici, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti a carico delle SA in materia di obblighi informativi. Sebbene tale accordo riguardi esclusivamente le opere pubbliche corredate di CUP[27] (rilasciato dal CIPE) in corso di progettazione o realizzazione alla data del 21 febbraio

[25] Si tratta di 19 di regioni e delle due Province Autonome di Trento e di Bolzano.
[26] Le sanzioni per inadempienza sono previste solo a carico delle SA.
[27] Si tratta di progetti d'investimento finanziati da Enti pubblici o da società partecipate da capitale pubblico, destinati alla realizzazione di lavori pubblici e all'agevolazione di servizi e attività produttive, e finalizzati alla promozione delle politiche di sviluppo.

2013 nonché quelle avviate successivamente, rappresenta un passo molto importante per l'integrazione interistituzionale delle banche dati e la creazione della Banca Dati Unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) prevista dalla L. 31 dicembre 2009 n. 196 (art. 13). In particolare, per tutti i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali già raccolti da AVCP, che verranno messi a disposizione sulla BDAP, le SA non saranno nuovamente chiamate ad assolvere agli obblighi informativi, ma procederanno esclusivamente all'integrazione di quelli di specifico interesse di RGS. Quest'ultima avrà quindi contezza dei dati sullo svolgimento dell'appalto e potrà ottimizzare la distribuzione delle risorse tra i vari progetti.

Risulta dunque evidente come intorno alla BDNCP possono inserirsi una serie di altre banche dati, realizzando così un sistema al servizio effettivo del Paese.

Ampliamento prezzi di riferimento

Infine in relazione al servizio reso in merito a prezzi di riferimento per le gare, di cui si ritrova menzione anche nel recentissimo D.L. del 24 aprile 2014 n. 66 recante "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", è stato previsto l'ampliamento ad ulteriori categorie merceologiche al fine di agevolare la concorrenza del mercato, stimolando gli OE a fornire le proprie prestazioni entro i prezzi stabiliti da AVCP. Anche questa elaborazione si basa sulla corretta e tempestiva popolazione della banca dati.

CAPITOLO II

ANALISI DELLA DOMANDA: DATI DI PROVENIENZA BDNCP

2.1 La situazione economica generale italiana

Come è noto, dopo quasi un decennio caratterizzato da una crescita costante, l'economia italiana ha subìto, a partire dal 2009, una battuta d'arresto significativa alla quale ha tentato negli anni successivi di reagire. Il grafico seguente mostra l'andamento del PIL[1] nell'ultimo decennio.

PIL italiano

Fig. 1 Serie storica del PIL italiano – *miliardi di euro (prezzi correnti)*

Fonte: banche dati Istat, estrazione marzo 2014

La ripresa negli anni successivi non risulta agevole per effetto di vari fattori strutturali quali la situazione economica interna scarsamente incentivante per l'attività imprenditoriale, un contesto europeo con ridotta vitalità, la progressiva riduzione della competitività interna etc. In merito a quest'ultimo punto può essere utile ricordare che l'intensità di accumulazione del capitale[2], ossia una delle variabili chiave per la valutazione della competitività, ha fatto registrare, sempre in base ai dati Istat, una riduzione progressiva a partire dal 2008, fino a riportare i valori

[1] La scelta dei prezzi correnti per rappresentare il PIL fornisce quella omogeneità che consente il confronto con gli importi relativi agli appalti.
[2] misurata in termini di investimenti fissi lordi in percentuale rispetto al PIL

del 2011[3] al di sotto di quelli del 1995. Ulteriori pubblicazioni dello stesso Istituto evidenziano la riduzione degli investimenti fissi lordi[4] anche per il 2013. L'andamento del PIL a prezzi correnti tuttavia è il risultato della duplice azione delle componenti reali dell'economia e di quelle monetarie; un incremento in termini inflazionistici ad esempio potrebbe attenuare la percezione di un picco negativo del PIL reale. Quest'ultimo merita quindi un'attenzione particolare: tra il 2007 e il 2009 la caduta del PIL a prezzi correnti è stata dell'ordine di 2,2 punti percentuali, mentre in termini reali raggiungeva quota 6,7 punti.

Tassi di variazione del PIL

Fig. 2 Variazioni percentuali del PIL in volume – *valori concatenati*

Fonte: Istat, Statistiche report - marzo 2014

La Fig. 2 pone bene in evidenza il crollo verificatosi nel 2009 e la difficoltà di ripresa dell'economia negli anni successivi.

Imprese registrate

Un altro aspetto utile per rappresentare la situazione economica generale riguarda l'andamento delle imprese registrate in Italia.

[3] Banca dati di indicatori territoriali per le Politiche di sviluppo - estrazione marzo 2014.
[4] Istat, Statistiche report "Pil e indebitamento AP" del 3 marzo 2014. Valori concatenati. La riduzione del 2013 è spiegata essenzialmente con le categorie di Costruzioni, Macchine attrezzature, Beni immateriali; mentre gli investimenti in Mezzi di trasporto hanno registrato un incremento rispetto al 2012.

In base ai dati della Camera di Commercio, viene confermata (Fig. 3) la persistente vivacità del tessuto imprenditoriale nazionale negli anni precedenti il 2007, il successivo periodo di stasi, e infine il picco critico nel 2009, con successivo debole tentativo di recupero.

Fig. 3 Serie storica delle imprese registrate

Fonte: Data base di Infocamere, estrazione gennaio 2014

Il *path* che caratterizza il totale delle imprese si riscontra, sebbene in forma meno marcata, anche per quelle appartenenti al comparto che ha sempre ricoperto un ruolo rilevante all'interno dell'economia in generale e degli appalti in particolare: quello edile[5]. La Fig. 4 mostra infatti una crescita regolare del numero di imprese edili per quasi un decennio, un rallentamento a partire dal 2009 ed infine una riduzione a partire dal 2011.
La riduzione del numero di imprese può essere verosimilmente imputabile a una crisi della domanda, quindi tipicamente a una riduzione dei consumi interni e degli investimenti. Questi ultimi hanno infatti rappresentato, tra le varie componenti del PIL dal lato della spesa, quella con il calo più drammatico negli ultimi anni. In questo senso anche gli investimenti pubblici giocano un importante ruolo di stabilizzazione della domanda.

[5] composto, in base alla classificazione delle Camere di Commercio da: imprese di costruzione di edifici, ingegneria civile, lavori di costruzione specializzati.

Fig. 4 Serie storica delle imprese edili registrate

Fonte: Data base di Infocamere, estrazione gennaio 2014

Importi dei bandi

Focalizzando quindi l'attenzione sui contratti pubblici, di fonte AVCP, si osserva sia un andamento non eccessivamente variabile della spesa[6], sia il *lag* temporale di circa sei anni rispetto all'economia generale con cui si ripercuote la flessione, che diventa apprezzabile solo nel 2013 (Fig. 5). La lentezza di tale reazione può essere in parte dovuta ai tempi necessari per lo svolgimento delle procedure amministrative di approvazione dei bandi e di successiva selezione dei contraenti. In ogni caso tale cambiamento era in qualche modo inevitabile, dal momento che dalle risultanze della gestione di cassa[7] della finanza pubblica emerge che i trasferimenti in conto capitale alle PPAA sono andati diminuendo negli ultimi tre anni.

La contrazione riscontrata negli ultimi anni può essere spiegata in parte con l'effetto trascinamento dovuto al *trend* in riduzione del PIL, e in parte,

[6] Sono stati considerati unicamente i lotti, d'importo superiore a 150.000 euro, sebbene con Comunicato AVCP del 29 aprile 2013 la soglia minima per le comunicazione sia stata portata da 150.000 a 40.000 euro: i dati in serie storica della presente pubblicazione sono in generale riferiti ad importi dei lotti pari almeno a 150.000 euro, salvo diversamente specificato; tale scelta consente infatti la confrontabilità con gli anni precedenti. Quando l'analisi riguarda il solo 2013 i dati si riferiscono invece a importi superiori a 40.000 euro.

[7] Analisi condotta sui periodi gennaio-settembre di ogni anno. MEF - Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche al 30 settembre 2013.

specialmente per gli ultimi tempi, con risparmi nella spesa pubblica attuati dalla *spending review* in un contesto economico già debole.

La relativa stabilità della componente lavori[8] che sembra emergere da un'immediata analisi grafica, è sostanzialmente dovuta ad un effetto di scala e nasconde in realtà tassi di variazione piuttosto elevati riferiti in particolare agli ultimi due anni (-24,9 nel 2012 e -15,6 nel 2013 rispetto all'anno precedente).

Fig. 5 Serie storica della spesa per appalti pubblici – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

In generale la quota di spesa per lavori, servizi e forniture nel periodo 2008 - 2013, rimane sempre all'interno del *range* del 5,1 - 6 per cento del PIL.

Risulta quindi chiaro come il contesto economico interno, i vincoli di bilancio imposti a livello nazionale e comunitario e di conseguenza le minori disponibilità della committenza possano contribuire a spiegare la riduzione registrata negli ultimi anni nella spesa per appalti pubblici in generale e in quella per lavori in particolare. D'altra parte, in un'ottica di lungo periodo sono proprio gli investimenti quelli che consentono miglioramenti delle infrastrutture e quindi della produttività. Dall'ultimo

[8] Si noti che la rilevazione informatizzata tramite Simog è iniziata, per servizi e forniture a gennaio 2008, mentre per i lavori a maggio dello stesso anno, per cui i dati presenti sono parziali limitatamente al primo quadrimestre 2008.

Rapporto per la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici sull'attuazione della Legge Obiettivo emerge però che, anche per le opere infrastrutturali strategiche, nel 2013 è stata operata una rimodulazione dei finanziamenti che va nel senso di un restringimento dell'orizzonte temporale a cui guardare, e ciò non sembra agevolare quei miglioramenti strutturali necessari al rilancio economico. La scarsa capacità di molte SA di utilizzare le risorse a disposizione ha infatti contribuito a generare una situazione di stallo che si è cercato di *bypassare* dando priorità alle opere da ultimare e a quelle così dette 'cantierabili[9]', operando l'inclusione nel programma anche di interventi di ridotta dimensione, nonché ampliando lo spazio per la spesa corrente a scapito di quella in conto capitale.

Politiche di contrasto alla crisi

La necessità di ottimizzare la spesa pubblica è quindi reale, ma sarebbe opportuno tenere anche in considerazione le ricadute future di tali scelte. Sarebbe infatti necessario intervenire anche dal lato delle SA per incentivarne l'efficienza nella gestione dei fondi.

In ogni caso, al fine di sostenere la funzione stabilizzatrice del PIL ad opera della spesa pubblica, e di contrastare il previsto effetto deflattivo della *spending review* sull'economia reale, nel corso del 2013 sono state messe in atto misure espansive relative agli appalti pubblici, quali lo sblocco dei pagamenti dei debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali nei confronti degli operatori economici[10]. E infatti, dall'analisi degli indicatori anticipatori, quali ad esempio il clima di fiducia delle imprese elaborato dall'Istat[11], si nota, un miglioramento a partire da metà 2013. Oltre a questo fattore, già nei primi mesi del 2014 è stata riscontrata una maggiore attenzione agli aspetti relativi alla tipologia di spesa. In particolare le risorse assegnate nel Patto di stabilità per il 2014 (per complessivi 840 milioni di euro) utili al fine di consentire ai Comuni di effettuare pagamenti per arginare almeno in parte gli effetti dei vincoli di finanza pubblica, hanno privilegiato le nuove spese in conto capitale; analogamente l'agevolazione dei pagamenti dei debiti più risalenti (certi,

[9] Ossia che possono essere realizzate o messe in cantiere in quanto il progetto risulta completamente sviluppato.
[10] Autorizzato dal Governo con D.L. n. 35/2013 e D.L. 102/2013.
[11] Clima di fiducia delle imprese – Istat - febbraio 2014.

liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012) ha dato priorità alle spese in conto capitale e non quelle in conto corrente, a differenza di quanto avveniva in precedenza. D'altra parte il fatto che il "Decreto del fare" abbia posto delle scadenze improrogabili a pena di revoca dei fondi, ha consentito quanto meno di assicurare i finanziamenti o approvare i progetti delle grandi opere, nonché di appaltare la maggior parte di quelle minori. Viceversa i programmi che non hanno previsto termini perentori (ad es. il "Piano 6mila campanili" che non includeva scadenze per l'inizio dei lavori) non sono risultati altrettanto efficaci. Ciò mostra in sostanza come la modulazione delle politiche economiche sia almeno altrettanto importante in termini di risultati rispetto alla quantità di risorse impiegate.

Anche da quanto riportato nell'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile (aprile 2014), sembrano emergere evidenze del fatto che le riforme per la competitività, unite allo sblocco dei pagamenti dei debiti della PA (previsti tra l'altro anche per il 2014), stiano creando le condizioni affinché si inneschi un circolo virtuoso in termini di crescita del PIL già nel corso del 2014.

2.1.1 La programmazione negli appalti pubblici

La spesa registrata presso i DB dell'Autorità rappresenta la quota 'esplicitata' della domanda di appalti pubblici, ma non comprende quella porzione rimasta per vari motivi bloccata alla fase di programmazione.

Le su esposte tendenze dell'economia generale sono confermate, sebbene in scala ridotta, anche dall'andamento degli importi posti in programmazione. Questi forniscono una *proxy,* anche se molto generica, del clima di fiducia della PA sulle possibilità di spesa per gli anni futuri (triennio). Poiché, come previsto dal Codice appalti, la raccolta da parte di AVCP delle informazioni relative alla programmazione avviene unicamente per estremi[12], per disporre di notizie più dettagliate è stato necessario ricorrere alle pubblicazioni messe a disposizione da alcune regioni. Analizzando ad

[12] Art. 128, co. 11 del Codice relativamente ai lavori. Per servizi e forniture, la cui programmazione rimane facoltativa, AVCP ha elaborato apposite linee guida (Determina n.5 del 6 novembre 2013).

esempio i dati pubblicati nell'ultimo Rapporto annuale ITACA 2012[13], si osserva (Fig. 6) per quasi tutte, a parte il dato eccezionalmente elevato del Veneto, una riduzione del numero e degli importi per il triennio 2012-2014 rispetto a quello precedente (2011-2013). La riduzione generalizzata, eccetto Lombardia e Toscana, si osserva anche in corrispondenza del numero di interventi programmati.

Le previsioni di spesa sono quindi state riviste al ribasso per quasi tutti gli ambiti territoriali. Bisogna comunque precisare che gli importi programmati possono subire disallineamenti anche consistenti rispetto agli appalti effettivamente affidati, dovuti per un verso alla mancata realizzazione di quanto previsto e per l'altro a imperfezioni nella copertura della rilevazione della programmazione da parte delle regioni, unita alla inadeguata propensione delle SA alla pubblicazione informatica dei relativi dati.

Rapporto ITACA

Fig. 6 Tasso di variazione degli importi programmati

Fonte: Rapporto annuale Itaca 2011, gennaio 2013

Per analisi più puntuali è necessario selezionare le singole regioni dotate di un numero significativo di programmi triennali pubblicati. Il Piemonte ad esempio cura una rilevazione di dati che consente l'analisi per categorie. In

Rapporto Piemonte

[13] Pubblicato a febbraio 2014.

particolare le opere "Stradali" risultano tra le più rilevanti, sebbene in decremento, nell'ambito della programmazione triennale, sia in termini numerici che di importo; immediatamente seguite da quelle di "Edilizia sociale e scolastica". L'andamento (Fig. 7) delle quote risulta più marcato in termini di importi (linea continua) rispetto al numero (tratteggiata) per i lavori stradali, viceversa per le opere di edilizia sociale e scolastica. In entrambi i casi si osserva un picco negativo, avvertito prima dalle opere stradali (in corrispondenza del triennio 2007-2009) e poi da quelle di edilizia sociale (programmazione 2010-12).

Fig. 7 Importo e numero degli interventi programmati per le opere stradali e di edilizia sociale in Piemonte *(percentuale sul totale)*

Fonte: Gli appalti pubblici in Piemonte. IX Rapporto informativo, novembre 2013

Relazione Friuli Venezia Giulia

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, l'ultimo documento disponibile (la Relazione Osservatorio 2012) conferma la prevalenza delle due categorie di opere già evidenziate e la diminuzione del numero e nei costi degli interventi. Inoltre, come è plausibile attendersi, il maggior numero di interventi si riscontra in corrispondenza della "Manutenzione

straordinaria", mentre gli importi più rilevanti caratterizzano gli interventi di "Nuova costruzione".

L'elemento che emerge con maggior chiarezza è la non sistematicità dal punto di vista territoriale delle rilevazioni sulla programmazione. Tuttavia quest'ultima, accanto a un'accurata definizione a livello di bando del capitolato e del successivo contratto, sembra essere un prerequisito per il corretto svolgimento delle gare, che consentirebbe di ridurre da un lato la frammentazione degli appalti e dall'altro il ricorso a varianti; nei servizi, se fosse resa obbligatoria, potrebbe agevolare la riduzione delle procedure senza bando e delle proroghe; assume una rilevanza particolare in relazione alle infrastrutture strategiche, che rischiano di essere finanziate o riprogrammate non in base ad una analisi di merito ma per effetto della priorità accordata in base alla possibilità di realizzarle in tempi 'rapidi', come emerge anche dai dati, aggiornati ad ottobre 2013, dell'ottavo Rapporto della Camera sulle infrastrutture strategiche.

2.2 Analisi dell'ente aggiudicatore

I dati confluiti in BDNCP consentono di conoscere le caratteristiche dei soggetti che generano la domanda di contratti pubblici, che per il 2013 è stata pari a 87,1 miliardi di euro (corrispondenti a 125 mila lotti pubblicati di importo pari o superiore a 40.000 euro)[14]. Infatti le SA ed in generale gli enti aggiudicatori, sono tenuti a registrarsi preventivamente nella sezione anagrafica dell'Autorità al fine di ottenere le credenziali di accesso ai sistemi informatici e fruire dei servizi AVCP. Con l'entrata in esercizio del sistema AUSA, tali informazioni saranno disponibili, a partire dal prossimo anno, in una forma più completa e verrà maggiormente curato l'aspetto relativo all'aggiornamento, in quanto è previsto che la cadenza sia almeno annuale; inoltre è stata appositamente creata la figura del Responsabile AUSA presso la SA per la comunicazione e l'aggiornamento dei dati

[14] Per lotti di importo pari o superiore a 150.000 euro l'ammontare è pari a 81,3 miliardi di euro, corrispondenti a 55 mila lotti.

anagrafici e della struttura presso cui opera[15] al fine di assicurare una maggiore affidabilità alle informazioni fornite.

Per quest'anno sono disponibili i dati raccolti tramite la sezione anagrafica ancora in uso per tutto il 2013. Il patrimonio informativo attuale consente comunque di descrivere i principali aspetti che caratterizzano il soggetto che genera domanda di contratti pubblici. Sono stati presi in considerazione i Centri di Costo in cui le varie SA si articolano, nel momento in cui sono stati registrati in anagrafica ai fini dell'acquisizione del codice CIG, ad esclusione quindi delle registrazioni finalizzate alla fruizione di altri servizi[16]. L'impostazione per centro di costo piuttosto che per SA consente di avere una maggior rappresentatività della dimensione di queste ultime.

Analisi per importo dei bandi

Le SA registrate presso i sistemi dell'Autorità, ed attive[17] nel 2013, risultano oltre 11 mila. Per quanto riguarda la localizzazione si osserva la predominanza della sezione centrale dell'Osservatorio: in termini di importi la maggior parte (circa il 40 per cento) dei lotti pubblicati nel 2013 è riferito a SA che ricadono sotto la competenza centrale. Si tratta di soggetti che rivestono un interesse nazionale o che operano a livello sovra-regionale; essi tendono ad avviare appalti di dimensioni mediamente maggiori rispetto alle restanti aree (1,3 milioni di euro rispetto a 570.000 euro circa delle altre regioni).

A parte la sezione centrale, la Lombardia rappresenta la regione di maggiori dimensioni in termini sia di numerosità che di importo globale degli appalti avviati; tale dato è verosimilmente influenzato dalla componente demografica: è infatti la regione con il maggior numero di abitanti. D'altra parte si riscontra una notevole correlazione lineare (pari a 0,94) tra la popolazione delle varie regioni italiane[18] e i valori del prodotto

[15] Comunicato AVCP del 28 ottobre 2013.

[16] Poiché l'indicazione della tipologia di SA non è un'informazione che il RUP è tenuto obbligatoriamente a fornire con il sistema attuale di rilevazione, al fine di evitare l'elaborazione di dati parziali (corrispondenti a circa la metà delle SA censite), si è proceduto con una riclassificazione delle stesse.

[17] Ossia che abbiano acquisito almeno un CIG ai sensi della nota 8 del cap.1. Restano escluse, come per tutta l'analisi del presente documento, quelle che hanno effettuato esclusivamente adesioni ad accordi quadro (cfr. note metodologiche).

[18] Dati Istat: Popolazione media 2013, PIL regionale 2012.

interno locale, e ciò dimostra una influenza notevole, percepibile già intuitivamente, tra l'ampiezza del bacino di utenza e la disponibilità alla spesa per appalti; la relazione tra il PIL regionale e l'importo dei CIG (pari a 0,78) fornisce indicazioni sulle ricadute in termini di appalti della disponibilità economica regionale.

Fig. 8 Distribuzione territoriale delle SA – *quote percentuali degli importi.*

Fonte: BDNCP – estrazione marzo 2014

Analisi per numerosità delle SA

In termini numerici[19] (Fig. 9) la tipologia di SA maggiormente presente è, come era facile attendersi, quella dei Comuni (con 5.852 centri di costo associati ad un codice fiscale); all'interno di tali strutture sono sostanzialmente gli Uffici tecnici ad avviare gli appalti. Con un notevole distacco (meno di un terzo rispetto al numero di Comuni) si trovano i Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale con oltre 1.600

[19] I valori sono stati riportati in scala logaritmica per rendere apprezzabile la presenza di alcune tipologie, quali il settore idrico, dei trasporti pubblici locali e le Comunità montane che singolarmente rappresentano una quota ridotta ossia l'1,2 per cento dei CF attivi.

codici fiscali attivi nell'anno. Le Aziende del SSN si posizionano solo al sesto posto (con circa 300 centri di costo distinti). Segue poi una serie di tipologie di committenza, ognuna delle quali non conta più di 250 unità, principalmente attive nel settore idrico e della gestione di rifiuti, trasporti pubblici locali etc.

Fig. 9 Principali tipologie di SA per numerosità – *valori in scala logaritmica*

Fonte: BDNCP – estrazione marzo 2014

Anche analizzando la situazione in termini di importi, i Comuni rimangono la tipologia di SA più rappresentativa: essi infatti avviano affidamenti per importi pari al 15,5 per cento del totale delle SA (con oltre 13,5 miliardi di euro nel 2013), ma la quota e la distanza rispetto al secondo si riducono notevolmente (Fig 10). Infatti in seconda battuta si trovano le aziende del SSN, che da sole pubblicano gare per 12 miliardi di euro a cui vanno ad affiancarsi i 4 miliardi delle centrali di committenza locali che operano nel settore sanitario.

In effetti un fenomeno che si è andato affermando recentemente è quello della centralizzazione degli acquisti e in particolare delle SUA[20] (Stazione Unica Appaltante), caratterizzate in genere da una localizzazione regionale delle attività, operanti prevalentemente, ma non esclusivamente, nel settore sanitario. Una riflessione sulle centrali di committenza è contenuta nel successivo paragrafo 2.2.1.

Fig. 10 Principali tipologie di SA per importo – *valori percentuali*

Fonte: BDNCP – estrazione marzo 2014

Importi medi

Le Centrali di committenza si distinguono anche a seguito dell'analisi per importi medi, in considerazione della prevalenza degli accordi quadro associati a questa tipologia di SA. Per quanto riguarda quelle nazionali, sostanzialmente Consip, si osserva che degli oltre 9 miliardi di euro di appalti banditi nel 2013, oltre il 70 per cento si riferisce ad accordi quadro e solo la restante quota è riferita a contratti di appalto tradizionale. Il discrimine tra le due tipologie è visibile anche in termini di dimensione media (gli importi medi sono rispettivamente di circa 75 e di 17 milioni di

[20] La SUA cura per conto degli enti aderenti l'aggiudicazione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 33, del Codice, a livello regionale, provinciale o ultraprovinciale.

euro). In confronto le centrali di committenza locali movimentano una quantità di fondi notevolmente inferiore: ognuna di esse ha bandito complessivamente nel 2013 appalti per quasi 500 milioni, valore che risulta comunque elevato ma nettamente inferiore rispetto all'impatto che può avere sul mercato la Centrale nazionale[21]. La maggior parte della altre tipologie di committenti si attesta sotto i 50 milioni di euro di importi banditi nel 2013.

2.2.1 Efficienza degli acquisti centralizzati: il caso degli acquisti di farmaci

Negli ultimi anni diverse disposizioni normative hanno cercato di incentivare processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi attraverso l'utilizzo di CONSIP e/o la creazione di centrali di acquisto regionali[22]. L'obiettivo di tali interventi è quello di realizzare economie di scala attraverso l'aggregazione della domanda. La letteratura economica individua anche altri possibili vantaggi del metodo di acquisto centralizzato, quali ad esempio: minimizzazione delle duplicazioni, riduzione del numero di transazioni tra amministrazioni e fornitori, incremento del potere di contrattazione, personale maggiormente specializzato in *public procurement*, riduzione dei rischi legati al fornitore e dei costi legali legati ad eventuali contenziosi, miglior accesso al mercato, diminuzione dei tempi legati all'attività di approvvigionamento e della possibilità di commettere errori, controllo più efficiente delle scorte. D'altra parte gli svantaggi possono essere costituiti da: maggiori costi di coordinamento e di organizzazione, impossibilità di soddisfare esigenze particolari e di comprendere differenti realtà, perdita di relazione con fornitori locali, minore conoscenza di soluzioni presenti in mercati specifici, possibile uscita dal mercato di piccole imprese, potenziale rischio di fenomeni di *lock-in*, difficile coinvolgimento delle unità nel processo di

[21] Come già accennato in precedenza per la fattispecie degli accordi quadro l'importo considerato è quello del contratto a monte, in quanto non è possibile avere una indicazione precisa delle effettive adesioni da parte delle SA a valle.
[22] Tra cui il D.L. 6 luglio 2011, n. 98; il D.L. 7 maggio 2012, n. 52; il D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

pianificazione, processi di coordinamento complessi, costi di investimento iniziali e di mantenimento della centrale di acquisto.

In merito, alcune valutazioni quantitative possono essere rintracciate in una recente analisi[23] condotta sui dati relativi ai prezzi di acquisto dei farmaci raccolti da questa Autorità nell'ambito della determinazione dei prezzi di riferimento della sanità (art. 17 della L. 111/2011). In particolare, sono stati analizzati i dati relativi ai prezzi di acquisto di 43 principi attivi, caratterizzati da specifici dosaggi e forme farmaceutiche (per un totale quindi di 141 unità di rilevazione), comunicati da 52 SA[24]. L'analisi suddivide le stazioni appaltanti in tre gruppi in base alla modalità di acquisto: decentralizzato (qualora la SA abbia acquistato direttamente per proprie esigenze), ibrido (nel caso in cui una azienda sanitaria abbia condotto la gara per un gruppo di aziende), centralizzato (laddove la SA sia una centrale di committenza). Lo studio indaga quale delle tre modalità di acquisto ottiene risultati migliori in termini di prezzo di acquisto.

L'analisi econometrica stima[25] un modello con diverse specificazioni; esse mostrano che, rispetto al modello decentralizzato, quello centralizzato e quello ibrido forniscono *performance* migliori (valutate in termini di prezzi di aggiudicazioni più bassi). Quale tra questi due sistemi sia preferibile non è evidente; tuttavia, nella specificazione migliore del modello risulta che, rispetto al schema decentralizzato, il modello ibrido ottiene prezzi di aggiudicazione inferiori del 18.5%, quello centralizzato del 12%. Secondo

---

[23] Baldi, S. (2014). Centralization versus decentralization: the case of Italian pharmaceutical procurement. Mimeo

[24] Per i dettagli sull'indagine si vedano i seguenti documenti pubblicati dall'Autorità: Relazione al Parlamento 2012, Guida alla lettura dei prezzi di riferimento in ambito sanitario e Analisi territoriale comparativa nell'acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero.

[25] con il metodo OLS è stato stimato il seguente modello:

$$\ln price_{ijt} = \alpha + \beta_1 centralized_{ijt} + \beta_2 hybrid_{ijt} + \beta_3 proxyq_i + DSO_{it}\beta_4 + \beta_5 Rp_{it} + R_{it}\beta_6 + X_i\beta_6 + \varepsilon_{ijt}$$

dove la variabile dipendente è il logaritmo naturale del prezzo pagato dalla stazione appaltante i, per il farmaco j, nell'anno t e le variabili di interesse sono le due dummies $centralized_{ijt}$ e $hybrid_{ijt}$ che identificano quando la SA è una centrale di acquisto o una azienda sanitaria che acquista per un gruppo di aziende (la categoria di rifermento è pertanto il modello decentralizzato). Tra le variabili di controllo considerate ci sono $proxyq_i$, ossia una proxy per la quantità acquistata, DSO_{it}, un vettore di indici di giorni di ritardo nei pagamenti, Rp_{it} , una dummy che identifica se la SA opera in una regione soggetta al piano di rientro, R_{it}, un vettore di variabili a livello regionale, X_i, un vettore di variabili a livello provinciale.

detto studio, i migliori risultati ottenuti dal sistema ibrido potrebbero essere imputati alla natura stessa del modello che, in quanto sistema a "metà" tra quello centralizzato e decentralizzato, unisce i vantaggi derivanti da questi ultimi. Da una parte infatti aggrega la domanda ottenendo risparmi, dall'altra possiede specifiche competenze che gli permettono una migliore conoscenza dei bisogni e del mercato di riferimento. Del resto, il sistema ibrido esaminato potrebbe essere visto di fatto come una "grande azienda sanitaria" che mantiene al suo interno personale dotato di competenze e del know-how necessario per operare in un settore peculiare quale è quello sanitario. Va tenuto presente che la suddetta analisi si basa su prodotti altamente standardizzati (principi attivi) e pertanto i risultati andrebbero estesi con cautela ad altri prodotti più differenziati. Infatti esiste un *trade-off* tra la possibilità di centralizzare gli acquisti e il rispetto delle peculiarità delle specifiche esigenze delle singole SA.

2.3 La spesa per appalti italiani nel contesto europeo

Confronti internazionali

Allargando lo sguardo oltre il contesto nazionale, si osserva come la battuta d'arresto del PIL vista nei paragrafi precedenti, e che ha influenzato la spesa per appalti pubblici in Italia, sia stata registrata in tutta l'area euro, sebbene con intensità diverse. La figura 11 consente il confronto con alcuni Paesi dell'Unione Europea.

In particolare il nostro Paese si pone in una situazione intermedia tra Spagna e Francia, mostrando un andamento molto simile.

Essendo difficile riscontrare la coincidenza della definizione e l'omogeneità della rilevazione relative alla spesa per appalti pubblici tra le varie nazioni, si è fatto ricorso ad una *proxy* rappresentata dai consumi finali delle PA (Figura 12), che consente comunque un confronto all'interno del contesto internazionale.

In effetti, in termini di consumi delle PA si osserva come anche gli altri Paesi dell'eurozona abbiano subìto le ricadute di un clima economico non molto stimolante.

Fig. 11 Serie storica del PIL nei principali Paesi UE

Fonte: Eurostat, 2013

Fig. 12 Serie storica dei consumi finali delle PA nei principali Paesi UE

Fonte: Eurostat, 2013

A parte i valori francesi e tedeschi in costante aumento, si può notare l'incertezza nella crescita delle altre nazioni.

D'altra parte la fluidità nella maggior parte degli andamenti rimanda a quanto accennato in precedenza a proposito della viscosità delle spese della PA, e della loro funzione di ammortizzatori economici.

Contesto nazionale

In effetti anche nel territorio italiano si riscontrano nel periodo comportamenti differenti a seconda degli ambiti territoriali analizzati. A tal fine è stata estratta la serie storica annuale (2008-2013) dell'importo dei lotti pubblicati distinti per regione[26] (Fig. 13).

Fig. 13 Serie storica degli importi pubblicati– *valori in scala logaritmica*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La ripartizione più rilevante è quella Centrale, in cui confluiscono i vari affidamenti non riconducibili ad un unico contesto regionale (con oltre 36 miliardi di euro medi annui[27]); secondariamente si registra la prevalenza della regione Lombardia (con oltre 8,5 miliardi di euro medi annui) e in

[26] Sono stati considerati i lotti di importo almeno pari a 150.000 euro. I valori sono stati trasformati in sala logaritmica al fine di migliorare la leggibilità del grafico.
[27] Media del periodo.

seconda battuta il Lazio (con 5,3); Toscana, Veneto, Campania e Piemonte bandiscono appalti per importi che si aggirano intorno ai 4 miliardi medi annui. Gli andamenti risultano piuttosto stabili per la Lombardia ed il Piemonte; per le altre regioni appaiono più altalenanti, sia in termini di andamenti che di annualità in cui si presenta un eventuale picco di spesa; ma in generale si registra una tendenza alla riduzione della disponibilità finanziaria per gli ultimi anni.

L'analisi per importi medi (Fig. 14) conferma la riduzione nella dimensione economica dell'appalto dovuta verosimilmente agli effetti restrittivi del contesto economico generale, riscontrata per buona parte delle regioni; tuttavia nel 2013 si notano ricorrenti segnali di ripresa nella dimensione, rispetto all'anno precedente.

Fig. 14 Andamento degli importi medi

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Le informazioni presenti nella banca dati dell'Autorità consentono analisi con dettaglio territoriale ancora maggiore. Per migliorare la leggibilità del

grafico, sono state prese in considerazione solo le maggiori tra le città candidate a costituire il nucleo centrale delle città metropolitane [28].

Fig. 15 Importi pubblicati per alcune città – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

A parte il dato rilevante della città di Roma, si nota una diffusa incertezza negli andamenti delle varie città, anche maggiore rispetto alle relative regioni di appartenenza.

2.4 Ulteriori analisi in serie storica

La continuità nella raccolta dei dati consente di eseguire un'analisi temporale per numero e importo degli affidamenti anche con riferimento alle singole categorie merceologiche. Per migliorare la leggibilità del grafico[29], sono state selezionate solo le CPV[30] che hanno mantenuto nel tempo importi significativi[31].

CPV a tre cifre

Mentre gli importi (Fig. 16, grafico di destra) seguono per ogni CPV andamenti incerti, per quanto riguarda il numero di lotti (parte sinistra del grafico) si registrano *pattern* più regolari. Infatti la spesa per apparecchiature mediche superiori a 150.000 euro (CPV 33-1) ha seguito un percorso altalenante per realizzare nel 2013 un recupero rispetto agli anni

[28] Sono state selezionate quelle con almeno 1 milione di abitanti. Restano pertanto escluse: Bologna, Firenze, Genova, Venezia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

[29] E'stato scelto quale anno di inizio della serie il 2009 per evitare eventuali disomogeneità nella classificazione CPV.

[30] La CPV, adottato dal regolamento CE n. 213/2008, è una classificazione dell'oggetto degli appalti tramite un codice a 8 cifre più una di controllo, con struttura ad albero: le prime due individuano le divisioni, la terza i gruppi, la quarta le classi, dalla quinta in poi le categorie.

[31] considerando anche gli importi compresi tra 40 e 150 mila euro. L'inclusione nell'analisi della fascia 40-150 mila euro incide in parte sui valori assoluti ma non sugli andamenti, pertanto nel prosieguo si farà riferimento anche a questa fascia di importo.

precedenti, fino a portarsi nel 2013 ad un livello di circa 4,7 miliardi (5,4 se si considerano anche i lotti di minor importo compreso tra 40 e 150 mila euro); i prodotti farmaceutici (CPV 33-6) mostrano invece un andamento tendenzialmente crescente con una stabilizzazione negli ultimi due anni poco al di sotto degli 8,5 miliardi di euro.

Fig. 16 Serie storica della spesa e del numero di lotti per principali CPV

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

CPV 45-2

Gli importi maggiori si registrano in corrispondenza dei lavori per la costruzione completa o parziale e ingegneria civile (CPV 45-2) che nel 2013 rappresentavano da soli il 39 per cento della spesa delle CPV qui selezionate. E' parimenti visibile il progressivo decurtamento dei fondi destinati a questo tipo di interventi, che li ha portati nell'ultimo anno a perdere il 40 per cento rispetto al 2009. Nonostante ciò questa CPV mantiene un peso economico rilevante per tutto il periodo. Considerazioni analoghe possono essere fatte in merito al numero di lotti pubblicati per questa stessa CPV, anche se l'importo medio risulta diminuito dall'inizio del periodo. I lavori di costruzione meritano pertanto un approfondimento, anche in considerazione della discreta varietà di tipologie di costruzioni (Fig. 17): edifici (45-21); opere d'arte e strutture (45-22); condutture, linee di comunicazione e linee elettriche, autostrade, strade, campi di aviazione e ferrovia (45-23). Quest'ultima voce rappresentava da sola, nel 2013, oltre il 42 per cento degli importi dei lavori di costruzione in generale. Si ritrovano inoltre: opere idrauliche (45-24), centrali elettriche, attività estrattive e manifatturiere, industria del gas e del petrolio (45-25), lavori di copertura e altri lavori speciali di costruzione (45-26).

Fig. 17 Spesa per costruzioni – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Resta pressoché stabile su livelli ridotti la spesa relativa a tutta una serie eterogenea di altre categorie merceologiche: si tratta di lavori di completamento degli edifici (CPV 54-4), di servizi di mensa e *catering* (CPV 55-5), programmazione di *software* e servizi di consulenza (CPV 72-2) e servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici (CPV 90-5).

Per quanto riguarda in particolare la CPV 45-23, può essere interessante effettuare un ulteriore *drill* al fine di analizzarne le voci maggiormente consistenti in termini di importi. Nella Fig. 18 sono rappresentati, nell'ordine: i lavori di costruzione di oleodotti e gasdotti (corrispondente alla CPV 452312), che mostrano una crescita fino al 2011; analogo andamento per i lavori di superficie vari (CPV 452332) e in misura più contenuta per i lavori di costruzione di condotte fognarie (CPV 452324). Comportamento meno regolare si riscontra in corrispondenza dei lavori di costruzione ferroviari (corrispondente alla CPV 452341) sebbene rimanga evidente la contrazione degli ultimi tre anni, in coincidenza con l'apertura al servizio di alcuni cantieri relativi all'alta velocità. In ogni caso l'elemento che spicca con maggior rilievo riguarda i lavori di costruzione di strade e autostrade, corrispondente a quasi il 56 per cento della spesa relativa

all'intera CPV 45-23 "Lavori di costruzione di condutture, linee di comunicazione e linee elettriche, autostrade, campi di aviazione e ferrovie; lavori di livellamento".

Fig. 18 Alcune CPV di lavori di costruzione – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Quasi tutte le tipologie qui considerate hanno quindi subìto negli ultimi anni una riduzione più o meno intensa, ad eccezione della CPV 452324.

Un dato che lascia riflettere è che la contrazione più cospicua in termini di importo (52,8 per cento in meno nel 2013 rispetto al 2012) si riscontra in corrispondenza proprio di quella tipologia di lavori (strade e autostrade) che ha da sempre rappresentato la componente predominante. Se da un lato quindi sembra che una CPV tradizionalmente rilevante sia in calo, dall'altro ve ne sono altre in rapida ascesa.

Il *focus* sulla CPV48 relativa ai prodotti innovativi (quali i pacchetti software e i sistemi di informazione), mostra infatti una straordinaria e costante espansione fino al 2011, con una flessione solo negli ultimi due anni (parte sinistra della Fig. 19). Il picco è stato raggiunto nel 2011 con quasi 516 milioni di euro di lotti pubblicati per l'acquisito di questa tipologia di servizi. Sembra che i pacchetti software e i sistemi informatici abbiano risentito delle influenze negative del contesto economico solo con

un certo ritardo, come viene evidenziato dal confronto con l'andamento della parte destra del grafico, che rappresenta invece il totale delle CPV nello stesso periodo.

Fig. 19 Importi per CPV48 e totale – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

In particolare la CPV 48-82 per l'acquisto di varie tipologie di *server*, che raggiunge complessivamente quasi 108 milioni, risulta in lieve calo rispetto all'anno precedente (quasi 119 milioni), mentre la 48-81 Sistemi di informazione vale nel 2013 oltre 48 milioni, il doppio rispetto all'anno precedente. Ma quella che da sola ha mostrato i livelli in assoluto più elevati è la 48517000-5 per l'acquisto di pacchetti *software IT* (quasi 122 milioni di euro nel 2013). Seguono poi gli specifici pacchetti *software* per basi di dati CPV 48611000-4 (oltre 41 milioni), le *suite* di pacchetti software CPV 48422000-2 (quasi 40 milioni). Il quadro brevemente delineato mostra comunque una chiara tensione verso l'ammodernamento della committenza, accompagnata alla richiesta di conoscenza e elaborazione dati, che è sempre un requisito di base per ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili.

2.5 Il tipo di appalto

Nel paragrafo precedente l'attenzione è stata focalizzata sulle singole CPV, da cui è emersa la prevalenza dei lavori di costruzione rispetto alle altre. E' interessante tuttavia effettuare un'ulteriore analisi partendo questa volta da

Analisi per lavori, servizi e forniture

raggruppamenti più generali[32] in modo da mantenere un'ottica più ampia. Ad esempio osservando la variabile 'tipo di appalto' si nota che nel 2013 la quota destinata ai lavori si attestava intorno al 25 per cento del totale degli importi dei bandi (corrispondente a circa 22 miliardi di euro), rimanendo al di sotto rispetto alle forniture che si assicurano il 31 per cento (con quasi 27 miliardi) e soprattutto rispetto ai servizi che raggiungono il 44 per cento (quasi 39 miliardi). In effetti gli importi destinati ai lavori mostravano un andamento decrescente già a partire dal 2010[33], anno del sorpasso da parte dei servizi (Fig. 20). Questi ultimi infatti hanno fatto registrare un andamento costantemente crescente per tutto il periodo in esame, ad eccezione dell'ultimo anno, con punte di oltre il 16 per cento nel 2010 (rispetto al 2009). La quota destinata alle forniture appare per converso piuttosto stabile, mostrando solo una debole tendenza alla crescita, frenata comunque nel 2013.

Fig. 20 Tipo di appalto

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Importi medi

Gli importi medi, verosimilmente per effetto della contrazione economica, sono andati tendenzialmente riducendosi per tutti i tipi di appalti, fino a raggiungere un minimo nel 2011; per servizi e forniture il parziale recupero della dimensione media negli anni successivi può essere influenzato dalla

[32] Anche per questo paragrafo la soglia di importo è 40.000 euro.
[33] Si ricorda che nel 2008 la rilevazione telematica dei lavori è iniziata a maggio, per cui il dato si riferisce a poco più di metà anno.

maggior attitudine per queste categorie rispetto ai lavori, a far ricorso alle centrali di committenza[34].

Emerge dunque un quadro in base al quale non solo i servizi rappresentano la quota maggiore degli appalti pubblici, ma mostrano anche una dimensione media maggiore nonché una più intensa vivacità nel tempo rispetto alle altre componenti. Tale informazione rende quindi opportuno un approfondimento, all'interno della macrocategoria dei servizi, delle voci maggiormente rappresentative[35].

***Drill* su alcuni servizi**

Fig. 21 Principali categorie di servizi – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Nel 2013 tra le categorie che fanno registrare gli importi più rilevanti spiccano certamente[36] i Servizi informatici che 'staccano' CIG per quasi 4,8 miliardi di euro, analogamente ai Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici con 4,1 miliardi; seguono Servizi di consulenza in sistemi informatici e assistenza tecnica con 3,1 miliardi, i Servizi di assistenza

[34] A tal proposito si ricorda che per gli accordi quadro e fattispecie consimili vengono considerati gli importi del contratto a monte e non quello delle singole adesioni. Gli importi dei singoli contratti di acquisto direttamente sul mercato sono di gran lunga inferiori a quelli degli accordi quadro, *ceteris paribus*, perciò la dimensione media ne risulta incrementata.

[35] Sono state selezionate le CPV che mantengono importi medi nel periodo elevati (superiori ai due milioni di euro).

[36] Sono stati espunti dall'analisi i servizi bancari ed assicurativi.

sociale e affini e Servizi di mensa e *catering*, per i quali le SA hanno pubblicato bandi per rispettivamente 2,6 e 2 miliardi.

Analizzando i valori dell'ultimo triennio in base alla prevalenza degli importi, si confermano i dati visti per il 2013, ma emergono anche altre categorie quali i servizi di trasporto terrestre, servizi sanitari e servizi di ingegneria.

Il dato del 2012 per i servizi relativi ai rifiuti urbani e domestici che si nota nel grafico è dovuto essenzialmente a un bando della ATO Toscana per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, (in particolare smaltimento dei rifiuti solidi e delle acque reflue, servizi igienico-sanitari e simili), che da solo pesa per oltre 5 miliardi di euro[37].

Per quanto riguarda le forniture, le categorie merceologiche che presentano importi maggiormente rilevanti riguardano i prodotti farmaceutici (prevalentemente medicinali e articoli di farmacia) per i quali nel 2013 sono stati pubblicati bandi per oltre 8,7 miliardi di euro. Questo dato consente di apprezzare la rilevanza della spesa in ambito sanitario, soprattutto se letto in associazione con quello dei bandi per apparecchiature mediche (prevalentemente dispositivi e prodotti medici vari), che valgono oltre 5 miliardi.

Seguono poi i combustibili che nel 2013 'pesavano' 1,7 miliardi e l'acquisto di materiale rotabile e veicoli a motore (rispettivamente 857 e 747 milioni).

***Drill* sui lavori**

Per i lavori, l'analisi eseguita sulle categorie prevalenti (opere generali e specializzate) sostanzialmente conferma quanto emerso nel paragrafo precedente in relazione alle CPV maggiormente rappresentative: nel 2013 si distinguono le categorie di opere generali relative a Edifici civili e industriali (OG1) con poco meno di 5,4 miliardi di spesa[38] e le Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane (OG 3) con oltre 4,4 miliardi. La struttura della spesa si modifica con una certa lentezza: queste due categorie risultavano infatti le più rilevanti anche negli anni passati.

[37] Si tratta in particolare di una procedura ristretta per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, ai sensi dell'art. 26 L.R. 61/2007, dell'art. 202 del D.lgs. 152/2006 e dell'art 25, c.4, del D.L. 1/2012 e s.m.i. e per la realizzazione dei relativi lavori.

[38] Si tratta sempre di importo indicato nel bando.

Seguono con un certo distacco altre categorie che singolarmente non superano, nel 2013, l'importo dei 2 miliardi: Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione OG6 (1,95 miliardi); Opere d'arte nel sottosuolo OG4 (1,2); Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela OG2 (1,1); Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica OG8 (557 milioni).

Tra le opere specializzate spiccano le Opere strutturali speciali (OS21), con importi intorno ai 534 milioni di euro, e Impianti di smaltimento e recupero rifiuti (OS 14) con 467 milioni di euro.

Focalizzando l'attenzione sull'evoluzione delle due categorie più significative dal punto di vista degli importi, ossia costruzione di Edifici e di Strade e autostrade, è possibile notare come, queste ultime abbiano sempre impegnato importi maggiori rispetto agli edifici civili e industriali, tranne nell'ultimo anno in cui il calo di tale componente unito alla crescita dell'altra, ha generato un inversione delle posizioni. In entrambi i casi si può notare la tendenziale riduzione che ha riguardato gli anni successivi al 2009.

Fig. 22 Edifici e strade – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Somma urgenza

Infine può essere interessante notare che quelli realizzati in regime di somma urgenza ammontano, per il 2013, solo all'1 per cento[39] del totale del valore dei lotti pubblicati per i lavori (precisamente lavori di costruzione, CPV 45), e riguardano prevalentemente la fascia intermedia di importo (da 150.000 a 1 milione di euro).

2.5.1 La spesa per la difesa del territorio

Un aspetto di interesse riguarda il tema, sempre più ricorrente nel dibattito politico-culturale degli ultimi anni, della 'messa in sicurezza del territorio' che può essere analizzato attraverso la quota di investimenti pubblici riservati dalle SA per interventi, anche di natura preventiva, idonei ad evitare o a ridurre le conseguenze di eventi franosi, alluvionali e consimili.
Lo studio si è quindi concentrato sulla spesa dell'ultimo triennio, a livello regionale, per interventi di natura ambientale, così individuati in base alla categoria d'opera prevalente. Le analisi si sono basate sui dati relativi a gare di importo superiore ai 150.000 euro pubblicate nel triennio 2011-2013, risultate aggiudicate, riguardanti le opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e bonifica (OG 8), le opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale (OG 12) e le opere di ingegneria naturalistica (OG 13).
La Fig. 23 mostra la quota rappresentata dal valore di tali investimenti rispetto alla spesa complessiva di contratti di lavori, relativi allo stesso periodo, localizzati sul territorio regionale. Emerge immediatamente come la spesa per interventi di tipo ambientale-naturalistico rappresenti una quota minima per l'intero territorio nazionale. In media la spesa per questa tipologia di lavori equivale, infatti, al 2,95% dell'ammontare complessivo speso per contratti di lavori. Il valore più elevato spetta alla Regione Autonoma della Valle d'Aosta, con una percentuale pari a 6,2, mentre la Provincia Autonoma di Trento non raggiunge l'1%.

[39] Si tratta di 223 milioni di euro, corrispondenti a 1400 lotti circa.

Fig. 23 Spesa per lavori OG8, OG12 e OG13 – *quote percentuali*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Altro aspetto interessante, che si può rilevare dal grafico 1, riguarda la distribuzione dell'investimento per le tre categorie, per ciascuna regione. Per gran parte delle regioni il maggior peso è rappresentato dalla categoria OG8: sono questi i territori caratterizzati dalla presenza di rilevanti o numerosi corsi d'acqua. Emerge, invece, lo scarso livello di investimento nelle opere di ingegneria naturalistica (OG 13), che presenta un valore significativo soltanto per la Valle d'Aosta. Infine, le opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale (OG 12) prevalgono in Sicilia, Marche e nel territorio di Bolzano.

Come mostrato nel seguito della presente Relazione (cfr capitolo 4), l'esigua entità della spesa trova un'indiretta conferma anche dalla lettura dei dati relativi al numero di certificati di esecuzione lavori (CEL) emessi per le categorie OG in esame. Va evidenziato che l'arco temporale di riferimento è - in quest'ultimo caso - costituito dal periodo 2006-2013, con la precisazione

aggiuntiva che i CEL seguono, ovviamente, l'esecuzione dei lavori e quindi esprimono dati riferibili ad interventi iniziati anche prima del 2006.
Nel merito del 'peso' numerico dei certificati di esecuzione lavori emessi nelle tre categorie che più sembrano idonee a rappresentare l'attenzione alla cura del territorio, si evince che i CEL emessi nel periodo anzidetto, con riferimento alla categoria prevalente OG 8, risultano pari al 4,76% del totale presente in banca dati, mentre per la categoria OG 12 tale valore scende allo 0,89% e, infine, per la categoria OG 13 si colloca all'1,36%.
Si tratta quindi di incidenze numeriche limitate, anche se va rilevato che – in particolare nelle categorie OG 12 e OG 13 – i CEL emessi mostrano un sostanziale trend di crescita dal 2006 in poi.

2.6 Il settore, la modalità di realizzazione e la scelta del contraente

Settori ordinario e speciale

Analizzando l'andamento degli importi destinati agli appalti (lotti pari o superiori a 40.000 euro) dei settori speciali si nota un sostanziale allineamento, sebbene con un diverso ordine di grandezza, con quello relativo al settore ordinario, evidenziando al contempo il noto calo degli ultimi anni.

Fig. 24 Lotti pubblicati per settore – *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

In particolare il 2013 mostra rispetto all'anno precedente una riduzione della spesa nei settori speciali (19,4 per cento in meno rispetto al 2012) più sensibile, e già in atto dal 2011, rispetto al settore ordinario (8,3 per cento in meno).

E' interessante osservare anche le modalità con cui gli appalti vengono realizzati (Fig. 25).

Fig. 25 Principali modalità di realizzazione - *quote di importo*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Modalità di realizzazione

Sebbene la modalità di realizzazione più rappresentativa dal punto di vista economico sia stata nel 2013 il contratto di appalto, si nota una certa rilevanza (24,3%) dell'accordo quadro.

Quest'ultima fattispecie peraltro ha mostrato nel tempo una tendenza alla crescita, guadagnando terreno a scapito dell'appalto tradizionale (Fig. 26).

Una motivazione può essere rintracciata nei vantaggi, per le SA aderenti, in termini di gestione della procedura di scelta del contraente, soprattutto per affidamenti di importo modesto. Sebbene gli importi medi vadano riducendosi per gli accordi quadro, la dimensione media resta generalmente più alta (oltre 2 milioni di euro come media del periodo) rispetto ad esempio alle concessioni che si attestano intorno al miliardo e mezzo; nello stesso periodo i contratti di appalto rimangono stabili intorno

ai 700 mila euro, e le acquisizioni in economia intorno ai 100 mila euro. Gli accordi quadro sono andati sempre aumentando in termini numerici (dal 2008 al 2013 il numero di lotti è più che decuplicato) ed è verosimile attendersi che anche le adesioni siano andate crescendo dello stesso ordine di grandezza.

Fig. 26 Serie storica principali modalità di realizzazione - *milioni di euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Nel grafico sottostante sono rappresentate le principali modalità di realizzazione[40]; come si nota, l'appalto tradizionale è la modalità di realizzazione più ricorrente per tutte le classi di importo. Chiaramente l'importanza dell'affidamento in economia va rapidamente riducendosi via via che le classi di importo aumentano mentre acquista sempre maggior peso la fattispecie dell'accordo quadro/convenzione e fattispecie consimili. Le concessioni di servizi rivestono un ruolo secondario dal punto di vista numerico ma vanno aumentando di importanza con il progredire dell'importo.

[40] Per migliorare la leggibilità del grafico sono state espunte la locazione finanziaria, i concorsi di progettazione e di idee e il General contractor in quanto non significative dal punto di vista economico

Fig. 27 Principali modalità di realizzazione per fasce d'importo - *milioni euro*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Scelta del contraente

Per quanto riguarda la scelta del contraente[41], nel 2013, si nota una prevalenza in termini di importi in corrispondenza della procedura aperta (PA) che, con oltre 43 miliardi di euro, rappresenta da sola quasi la metà degli importi degli appalti registrati. Seguono con un certo distacco le procedure negoziate, specialmente quella senza previa pubblicazione del bando, e la procedura ristretta (PR) con cifre intorno ai 14 e 9 miliardi di euro rispettivamente. Le altre procedure[42] non superano i 4 miliardi di euro nel 2013. La procedura ristretta risulta comunque quella con la dimensione maggiore dell'appalto (importo medio pari a 3,3 milioni di euro),

[41] Sono state riportate nel grafico solo le procedure che rappresentavano almeno il 2 per cento dell'importo totale dell'anno.

[42] Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara; Procedura negoziata previa pubblicazione; Procedura negoziata senza previa indizione di gara ex. art. 221 D.lgs. 163/2006; Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara; Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.lgs. 163/2006; Sistema dinamico di acquisizione.

nettamente superiore anche rispetto alla procedura aperta (1,4 milioni di euro medi).

Fig. 28 Principali scelte del contraente – *quote percentuali*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Le procedure con importo medio più basso sono chiaramente l'affidamento in economia sia come cottimo fiduciario che affidamento diretto, rispettivamente di 94 e 310 mila euro.

2.7 Le fonti di finanziamento

Quanto alle fonti di finanziamento, è necessario tenere in considerazione che tale informazione è limitata al settore ordinario, per il quale l'indicazione è obbligatoria in fase di aggiudicazione, e ai lotti aggiudicati nel corso del 2013. L'analisi dei dati acquisiti attraverso le regioni che utilizzano il sistema Simog e la sezione centrale dell'Osservatorio (si tratta di oltre 13.000 lotti) evidenzia come la tipologia prevalente di finanziamento[43] (ossia 64,6 % del totale dei lotti per i quali si dispone della relativa informazione) sia costituita dai fondi di bilancio propri delle SA.

[43] È stata presa in considerazione solo la fonte di finanziamento prevalente, al fine di evitare duplicazioni.

In misura di gran lunga inferiore (10,4 % dei casi) il finanziamento deriva dalle entrate con destinazione vincolata delle Regioni e in misura inferiore dell'UE o dello Stato.

Fig. 29 Le fonti di finanziamento – *quote percentuali*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Residuano, con percentuali ridotte, altre fonti di finanziamento, quali i mutui, il capitale privato, le economie su stanziamenti non vincolati o il trasferimento di immobili (ex art. 53, co.6, D.lgs. 163/2006). In particolare l'apporto di capitali privati rappresenta lo 0,2 per cento dei lotti, ma pesa per oltre il 17 per cento in termini di dimensioni economiche dell'affidamento; si tratta prevalentemente di edifici (OG1) e strade (OG3).

2.8 Analisi dei progetti articolati in più lotti

Può risultare interessante analizzare più da vicino il fenomeno degli appalti multi lotto. La maggior parte di quelli pubblicati nel 2013 riguarda l'acquisto di forniture, in particolare in ambito sanitario. La gara che risulta in assoluto la più articolata (863 lotti di un'unica gara per un valore di oltre 732 milioni di euro) si riferisce all'acquisto di medicinali (CPV 33690000-3) da parte di una centrale di committenza locale della Calabria. Ma il

fenomeno risulta piuttosto diffuso, poiché anche Lombardia e Puglia hanno bandito gare molto strutturate (rispettivamente 658 e 596 lotti) per la stessa CPV, con importi in ogni caso notevoli (rispettivamente 750 e 523 milioni di euro); nel caso lombardo si trattava di una centrale di committenza locale che ha condotto una procedura aperta, in quello pugliese è direttamente l'azienda del SSN ad operare attraverso il sistema dinamico di acquisizione. Tra le gare multi lotto del 2013 spicca quella afferente alla regione Lazio condotta, ancora una volta da una centrale di committenza locale, con procedura aperta per l'approvvigionamento dello stesso tipo di fornitura, per oltre 1 miliardo di euro (553 lotti). Nella quasi totalità dei casi degli appalti multi lotto (almeno 25 lotti) si tratta di centrali di committenza locali (alcune delle quali operanti esclusivamente nel settore sanitario) e di aziende del SSN, diffuse su tutto il territorio nazionale, che conducono gare di importo medio di 80 milioni di euro, prevalentemente con procedura aperta (oltre il 70 per cento dei casi) e quasi esclusivamente per apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale; in seconda battuta si trovano i servizi sanitari e di assistenza sociale. Nel caso dei farmaci ad esempio è facile intuire come sia conveniente per la SA strutturare la gara in modo tale che ogni principio attivo possa essere trattato separatamente (in termini ad esempio di aggiudicatario, di ribasso etc.) e venga quindi identificato con un singolo lotto. D'altra parte questa straordinaria proliferazione di lotti, che caratterizza un preciso settore, può creare difficoltà nella predisposizione e pubblicazione di bandi, nella gestione della gara, e nella comunicazione delle informazioni all'Autorità per ognuno di essi.

2.9 La tracciabilità dei flussi finanziari

L'entrata in vigore della L. 136/2010, concernente la tracciabilità dei flussi finanziari, ha determinato rilevanti modifiche sugli obblighi di acquisizione del codice CIG. Infatti, la legge affida a quest'ultimo il compito di individuare univocamente le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, estendendone pertanto l'obbligo di

acquisizione anche a contratti di importo inferiore alle soglie previste fino ad allora.

Per agevolare l'acquisizione del CIG ai soli fini della tracciabilità, nel corso del 2011 (maggio) è stato introdotto dall'Autorità un sistema di rilascio semplificato del suddetto codice (il cosìdetto smart-CIG). Per i primi mesi dell'anno la regolarizzazione dei contratti è stata garantita dal sistema tradizionale del rilascio del CIG. Dopo un utilizzo parallelo dei due sistemi, soprattutto per il primo anno di entrata in vigore della legge, l'utilizzo dello smart-CIG è andato sempre più affermandosi, diventando il principale strumento di riferimento per l'assolvimento degli obblighi concernenti la tracciabilità dei flussi finanziari.

Si analizzano di seguito i dati relativi al triennio 2011-2013. La Fig. 30 mostra l'incidenza dei contratti soggetti alla tracciabilità rispetto al valore economico di quelli di importo non inferiore alla soglia dei 40.000 euro pubblicati negli stessi anni.

Fig. 30 Valore degli smart-CIG acquisiti nel triennio 2011-2013 rispetto ai contratti soggetti al Codice

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La novità normativa ha determinato per il 2011 un boom nell'acquisizione di CIG (non smart) ai soli fini della tracciabilità, evidente non tanto in termini di numerosità, quanto di valore economico. Ciò è imputabile alla estensione, normativamente prevista, della rendicontazione anche ai contratti sottoscritti precedentemente al 7 settembre 2010 che, a tale data, non avessero esaurito i propri effetti. Questa fattispecie rappresenta infatti l'elemento maggiormente rilevante tra i CIG acquisiti nel 2011. In particolare, la quota più significativa, in termini economici, è costituita dai contratti precedenti al 2007, per i quali fino all'entrata in vigore della L. 136/2010 non sussisteva alcun obbligo di acquisizione del CIG (si tratta di un ammontare rilevante: oltre 100 miliardi di euro).

Anche restringendo il campo di osservazione ai soli smart-CIG, il peso della tracciabilità per il 2011, sebbene riferibile a poco più di sei mesi, è superiore ai successivi anni, a conferma della iniziale necessità delle SA di regolarizzare tutte le situazioni in essere. Aggiungendo al calcolo soltanto i CIG tradizionali riferiti a contratti pubblicati a partire dal 2007 la quota "tracciabilità" sale a circa il 35%.

Il dato relativo al 2013, che fornisce invece un'informazione più vicina alla realtà (in quanto è ormai molto ridotta la quota di CIG acquisiti ai soli fini della regolarizzazione dei contratti più vecchi), mostra come la sola tracciabilità costituisca comunque oltre un quinto dei contratti soggetti all'acquisizione di un codice identificativo.

Come mostra la Fig. 31, circa la metà dei contratti soggetti ai soli obblighi di tracciabilità è costituita da forniture; i servizi si attestano attorno al 40% ed i lavori costituiscono poco più del 10%.

Dal punto di vista del valore economico (Fig. 32), tuttavia, sono i servizi a rappresentare il peso più consistente.

Analizzando le fattispecie contrattuali dei CIG acquisiti ai fini della tracciabilità, non emergono rilevanti differenze a livello di numerosità nel confronto tra gli anni 2011, 2012 e 2013 (rispettivamente Fig. 33-35).

Per l'intero periodo, infatti, la quasi totalità degli smart-CIG (oltre il 95%) viene acquisita per contratti di importo inferiore ai 40.000 euro.

Tra le altre fattispecie, la quota maggiore è costituita dai contratti affidati direttamente da un ente aggiudicatore o da un concessionario di LL.PP. ad imprese ad essi collegate ex artt. 149 e 218 del Codice, e dai contratti esclusi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro.

Fig. 31 Numero di smart-CIG per tipo di contratto

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Fig. 32 Valore economico degli smart-CIG per tipo di contratto

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Fig. 33 Numero di smart-CIG per fattispecie contrattuale - Anno 2011

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Sostanziali differenze si notano invece osservando la distribuzione per fattispecie contrattuale con riferimento al valore dei contratti (Fig. 36).

Se per il 2011 il 43% del valore economico complessivo è rappresentato dai contratti ex artt. 16, 17 e 18 del Codice, il 33% da quelli affidati ex artt. 218 e 149 e solo il 22% dai contratti di importi inferiori ai 40.000 euro, per i successivi anni la quota più rappresentativa (superiore al 60%) è costituita proprio da questi ultimi, mentre si riduce notevolmente la percentuale di affidamenti effettuati ex artt. 16, 17 e 18.

Tuttavia la peculiarità della distribuzione osservata per il 2011 è influenzata, anche in tal caso, dalla mole di contratti regolarizzati in quell'anno ma riferiti agli anni precedenti. Ciò è, infatti, confermato dal fatto che per i periodi successivi si intravede un generale allineamento dei valori per fattispecie, ad eccezione dei soli contratti ex artt. 16, 17, 18.

Infine, si fornisce un'analisi per competenza territoriale delle SA, focalizzando l'attenzione soltanto sui contratti di importo inferiore ai 40.000 euro, al fine di rilevare differenze regionali del mercato degli affidamenti di importi minori.

Fig. 34 Numero di smart-CIG per fattispecie contrattuale - Anno 2012

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Fig. 35 Numero di smart-CIG per fattispecie contrattuale - Anno 2013

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Fig. 36 Valore economico degli smart-CIG per fattispecie contrattuale

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La Fig. 37 pone quindi a confronto l'importo totale dei CIG acquisiti nel 2013 (in base alla competenza della SA) con la media nazionale. I dati espressi in valore assoluto confermano che le sette regioni che presentano valori superiori alla media sono quelle più rilevanti sia per demografia che per dimensione del mercato degli appalti.

Al fine di offrire una lettura più corretta, si è inoltre scelto di indicizzare il fenomeno riferendolo alla reale dimensione del mercato degli appalti di ciascuna regione, identificato dal valore economico dei contratti di importo superiore ai 150.000 euro. La Fig. 38 mostra quindi, per ogni regione, il rapporto tra importo complessivo dei contratti minori (inferiore ai 40.000 euro) e quello dei contratti maggiori (superiore ai 150.000 euro). Il valore dei "CIG-tracciabilità" equivale mediamente al 25% di quello dei contratti di importo superiore ai 150.000 euro. Si nota come la sezione di mercato in esame assuma più rilevanza per le regioni caratterizzate da mercati di dimensioni più ridotte, raggiungendo un valore che supera ad esempio il 50% per le Marche, e che si attesta intorno al 35% per Friuli e per la P.A. di Bolzano.

Fig. 37 Numero degli smart-CIG (fino a 40.000 euro) e relativo importo per competenza regionale delle stazioni appaltanti – Anno 2013

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Appare interessante notare anche che i valori percentuali riscontrati per un gruppo di regioni di media rilevanza, tutte ubicate nel centro-sud della penisola (Sicilia, Calabria, Lazio, Puglia e Campania) si collocano molto più in basso della media nazionale (25%), oscillando tra il 10 ed il 15% circa. Ciò, tuttavia, può essere in parte spiegato dal volume di appalti di importi più consistenti che le caratterizza. Questo è sicuramente il caso di Lazio e Sicilia, che per il 2013 risultano rispettivamente la seconda e la terza regione per importo complessivo (base d'asta) di contratti di importo superiore ai 150.000 euro. Basti, inoltre, pensare che la dimensione demografica ed economica del solo comune di Roma rende plausibile un innalzamento della soglia media degli appalti.

Fig. 38 Rapporto tra valore degli smart-CIG (di importo<40.000 euro) e valore dei CIG di importo base d'asta superiore ai 150.000 euro per regione di competenza– Anno 2013

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Vista la peculiarità dei risultati osservati, con riferimento soprattutto ai valori più distanti rispetto alla media, sarebbero interessanti ulteriori approfondimenti tesi a comprendere il fenomeno nei suoi molteplici aspetti. D'altra parte per tale fetta di mercato non è normativamente previsto alcun potere di vigilanza da parte dell'Autorità.

CAPITOLO III

ANALISI DELL'OFFERTA

3.1 Struttura delle imprese

Come accennato nel capitolo precedente, la consistenza delle imprese italiane ha risentito della crisi economica abbattutasi sul nostro Paese negli ultimi anni, sia in termini di incremento nelle cancellazioni, sia di calo nelle iscrizioni (Fig. 1). Fino al 2009 l'andamento delle une è andato di pari passo con quello delle altre; dopo tale anno tuttavia all'aumento delle prime si è accompagnata la riduzione delle seconde, comportando il progressivo assottigliamento del tasso di crescita. Anche se a livello nazionale i dati del 2013 mostrano comunque una prevalenza di iscrizioni rispetto alle cessazioni, tuttavia alcune aree del Paese, specie il Nord Est, hanno registrato un saldo negativo.

Fig. 1 Iscrizioni e cancellazioni delle imprese italiane

Fonte: Unioncamere – estrazione febbraio 2014

In particolare Veneto e Friuli Venezia Giulia[1] confermano il dato già presente per il 2012 relativo al *surplus* di cancellazioni rispetto alle iscrizioni (nel 2013 rispettivamente -0,64 e -0,81 per cento). I settori maggiormente colpiti sono stati (oltre a quello agricolo), proprio quello delle costruzioni che, come noto, ha da sempre rivestito un ruolo rilevante nell'economia e in particolare nel mercato degli appalti pubblici, e il manifatturiero (-1,44 e -0,98 per cento rispetto al 2012). L'iscrizione di nuove imprese è ancora una volta dovuta perlopiù ad auto-imprenditorialità, e ciò spiega la storica situazione di polverizzazione del tessuto imprenditoriale nazionale: oltre il 95 per cento delle imprese attive ha meno di 10 addetti e oltre il 50 per cento ne impiega uno solo. La dimensione media sfiora i 4 addetti e risulta tra le più basse dell'Unione Europea (Fig. 2), soprattutto se confrontata con i 12 addetti medi per le imprese tedesche, e 6 per quelle francesi.

Fig. 2 Dimensione delle imprese di alcuni Paesi UE *(dati 2011)*

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Eurostat - estrazione gennaio 2014

Osservando nel dettaglio l'ambito nazionale, si nota che la dimensione media risulta omogeneamente inferiore nel Mezzogiorno e nelle isole, a conferma dei noti squilibri territoriali dell'economia nazionale.

[1] Unioncamere, gennaio 2014 – "Imprese: nel 2013 le aperture superano le chiusure, 12 mila attività in più ".

Sebbene il numero di addetti rappresenti solo uno degli elementi di analisi, si può assumere che la ridotta dimensione costituisca un limite alla competitività in quanto implica maggiori difficoltà nel sostenere i costi di ricerca e sviluppo, di innovazione, nell'accesso alle fonti di finanziamento e ai mercati esteri.

Fig. 3 Numero medio di addetti delle imprese per regione *(Anno 2011)*

Fonte: Istat, Registro statistico delle imprese attive – estrazione gennaio 2014

E infatti in base ai dati pubblicati da Infocamere, nel 2013 si registra un saldo positivo per le società di capitale (S.r.L. e le S.p.A, consorzi, cooperative etc.) rispetto al 2012, ed un corrispondente arretramento numerico delle ditte individuali e delle Società di persone. La dicotomia tra forme giuridiche "complesse" (Società di capitali e altre forme) e "semplici" (Società di persone e ditte individuali) appare ancor più evidente nell'ambito delle imprese artigiane.

Tab. 1 Natimortalità delle imprese per forma giuridica - *Anno 2013*

	Iscrizioni	Cessazioni	Saldi	Stock al 31/12/2013	Tasso di crescita 2013	Tasso di crescita 2012
Totale imprese						
Società di capitali	83,972	43,515	40,457	1,443,732	2,87%	2,45%
Società di persone	34,212	42,579	-8,367	1,111,735	-0,74%	-0,32%
Ditte individuali	244,925	278,36	-33,435	3,287,456	-1,00%	-0,51%
Altre forme	21,374	7,348	14,026	219,037	6,67%	2,77%
TOTALE	**384,483**	**371,802**	**12,681**	**6,061,960**	**0,21%**	**0,31%**
di cui imprese artigiane						
Società di capitali	6,213	4,238	1,975	62,809	3,29%	2,51%
Società di persone	9,579	14,291	-4,712	245,912	-1,87%	-1,53%
Ditte individuali	76,516	101,776	-25,26	1,094,421	-2,25%	-1,57%
Altre forme	545	441	104	4,626	2,28%	1,50%
TOTALE	**92,853**	**120,746**	**-27,893**	**1,407,768**	**-1,94%**	**-1,39%**

Fonte: Unioncamere – estrazione febbraio 2014

Analizzando la quota di addetti per settore emerge che il Nord, e in particolare il Nord Ovest, si distingue per la grande e media impresa (nell'industria come nei servizi) mentre il Centro spicca per la grande impresa nel settore dei servizi.

Fig. 4 Dimensione delle imprese - *quote di addetti*

Fonte: Istat, Registro statistico delle imprese attive – estrazione gennaio 2014

Non stupisce quindi che all'interno del mercato dei contratti pubblici (dati relativi ai lotti aggiudicati nel corso del 2013 in esito a procedure di affidamento avviate nel corso dello stesso anno[2]), l'ambito di azione delle piccole e microimprese[3] - individuali, artigiane, società commerciali - sia prevalentemente limitato ai contratti di importo modesto, mentre al crescere del valore contrattuale risultano premianti logiche di associazione o di rete (A.T.I./R.T.I, consorzi stabili o ordinari), nell'ambito delle quali assumono un ruolo rilevante le società di capitali in veste di mandatarie.

3.2 L'aggiudicatario

Le informazioni relative all'aggiudicatario sono necessariamente raccolte in una fase successiva all'acquisizione del codice CIG; dall'aggiudicazione in poi il flusso informativo proveniente dalle SA non segue più una direttrice unitaria verso l'AVCP, ma viene filtrato dagli Osservatori regionali, almeno per gli appalti espletati da SA che ricadono nella loro competenza. L'analisi potrebbe pertanto risultare non esaustiva per gli appalti avviati dalle SA non afferenti alla sezione Centrale e alle regioni che utilizzano lo stesso sistema informativo dell'Autorità.

In base ai dati pervenuti, le aggiudicazioni nel 2013 hanno riguardato 61.812 lotti[4], corrispondenti a un importo di quasi 39 miliardi di euro.

Natura giuridica dell'aggiudicatario

In termini di numerosità, è l'impresa singola la tipologia di OE aggiudicatario maggiormente ricorrente (il 92,9 per cento dei lotti aggiudicati[5] riguarda questa tipologia di operatore economico), mentre le ATI si assicurano una quantità di lotti di gran lunga inferiore in termini numerici (solo il 5,3 per cento). Queste ultime tuttavia tendono ad operare con affidamenti di dimensioni rilevanti in quanto dal punto di vista economico coprono ben il 28,9 per cento degli importi totali delle aggiudicazioni.

---

[2] Fonte: SIMOG, procedure di affidamento di contratti pubblici avviate e aggiudicate nel 2013 in Ambito nazionale.

[3] Per le definizioni di micro/piccola/media impresa adottate in ambito UE si consulti la tabella pubblicata nelle note metodologiche.

[4] Lotti di importo pari o superiore a 40.000 euro, aggiudicati nel 2013 a prescindere dall'anno di pubblicazione.

[5] Sono stati esclusi i lotti non classificati o per i quali il dati non è disponibile.

Fig. 5 Natura giuridica dell'aggiudicatario – *quote percentuali*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La quota di importo che le imprese singole riescono ad assicurarsi diminuisce corrispondentemente (69%). Seguono i consorzi con circa il 2 per cento e i GEIE con pochi decimali, sia in termini di numero che di valore economico dei lotti aggiudicati. Effettuando un confronto con gli ultimi tre anni, si nota l'ascesa delle ATI sia per quanto riguarda il numero di lotti (da 4,7 del 2011 a 5,3% del 2013) sia l'importo (dal 27,5 al 28,9%), a detrimento sostanzialmente dell'impresa singola, che perde un punto percentuale in termini di importo.

Il totale degli OE aggiudicatari ammonta nel 2013 a 64.697 unità, distribuiti in modo variegato sul territorio (Fig. 6); essi risultano maggiori rispetto al numero dei lotti aggiudicati in quanto nel caso di aggiudicatari plurimi (es. ATI e consorzi) vengono presi in considerazione tutti i soggetti in cui risultano articolati; tale fenomeno ha una rilevanza maggiore di quello dell'aggiudicatario singolo che si assicura una molteplicità di lotti.

Il grafico sottostante riporta la distribuzione degli aggiudicatari (quote percentuali) in base al numero dei lotti aggiudicati a seconda delle regioni di appartenenza dell'OE (l'aggiudicatario estero è stato espunto dall'analisi in quanto la frequenza con cui viene rilevato non è significativa).

La regione Lombardia si distingue per una certa vivacità imprenditoriale nel settore dei contratti pubblici: oltre un quarto degli OE risultati aggiudicatari nel 2013 risultano collocati in questa regione. Segue con un certo distacco il Lazio (con il 13 per cento); le altre regioni si assestano perlopiù sotto il 10 per cento.

Fig. 6 Distribuzione degli aggiudicatari – *quote percentuali del numero di lotti*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Al fine di analizzare i relativi importi (Fig. 7) è stato necessario selezionare i lotti con aggiudicatario singolo[6]. Nonostante l'analisi sia stata ristretta a questo sottoinsieme, ancora una volta è la regione Lombardia che si distingue per l'ammontare complessivamente più consistente (oltre il 30 per cento del valore totale dei lotti di cui sia stata comunicata l'aggiudicazione relativa al 2013 con aggiudicatario singolo). Seguono le imprese del Lazio con quasi il 16 per cento; tutte le altre regioni si attestano sotto il 10 percento.

[6] Nel caso di più aggiudicatari per lo stesso lotto sarebbe stato necessario ripartire le rispettive quote, ma le informazioni al momento non vengono rilevate con un tale livello di dettaglio.

Fig. 7 Distribuzione degli aggiudicatari singoli – *quote percentuali di importo*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Partecipanti alle gare

Infine, passando all'ambito dei lotti pubblicati nel 2013, gli OE che hanno partecipato alle gare versando il relativo contributo risultano essere 47.142, la maggior parte delle quali lo ha fatto per più gare o lotti. Gli OE che hanno partecipato con maggior frequenza (versando quindi il contributo per più lotti) si collocano ancora una volta nei settori già emersi nel capitolo precedente (costruzioni e sanità). Si tratta di un consorzio di cooperative (Ciro Menotti si occupa di appalti civili, industriali, stradali, ferroviari, idraulici, etc.) che ha partecipato nel 2013 per 883 lotti, e del Consorzio Cooperative Costruzioni CCC con 676 lotti; segue con 647 lotti la Johnson & Johnson Medical Spa. Le informazioni sul versamento del contributo non vanno comunque interpretate come un'indicazione diretta della capacità dell'OE di aggiudicarsene una quota o di dominare il relativo mercato.

3.3 Altre banche dati gestite da AVCP: qualificazione

Sono state esaminate le imprese che possiedono almeno un attestato di qualificazione valido nel 2013 nelle categorie che, in base a quanto emerso nell'analisi dei capitoli precedenti, risultano maggiormente rappresentative nel mercato degli appalti pubblici (si tratta di OG1 e OG3 per le opere

generali, e di OS14 e OS21 per quelle speciali). E' stato quindi selezionato un gruppo di oltre 900 imprese che possono vantare la qualificazione in almeno una di quelle categorie in cui vengono movimentati i maggiori importi, e in particolare per la classifica ottava (ossia quella senza importo massimo). Esse risultano localizzate prevalentemente nelle regioni Lombardia e Lazio. Tra di esse se ne trovano, come era facile immaginare, diverse (precisamente 184) qualificate per più categorie (sempre per la classifica massima), e in 5 casi anche per tutte e quattro. Il fatto che alcuni OE raggiungano livelli elevati dal punto di vista della qualificazione, non implica però in modo automatico che possano assumere una predominanza all'interno del mercato degli appalti: guardando la loro storia infatti, per tre di esse gli importi di aggiudicazione si mantengono intorno ai 300 milioni di euro (valori complessivi degli ultimi 4 anni) e in un caso sono addirittura nulli. E' quindi difficile stabilire un nesso diretto con la eventuale capacità di influenzare il mercato dei contratti pubblici.

3.4 Localizzazione e mobilità degli operatori economici

Al fine di analizzare la mobilità degli OE, è stato realizzato uno studio sulla distribuzione delle aggiudicazioni[7] sul territorio nazionale in funzione della provenienza delle imprese aggiudicatarie. Basandosi sulla matrice "origine/destinazione", tale analisi permette di rappresentare i flussi di mobilità in base alla regione di provenienza dell'impresa e a quella di localizzazione dell'appalto, sia in termini di numerosità dei lavori che di peso economico (importo base d'asta).

Pervasività degli OE

Dalla successiva Fig. 8, che rappresenta il numero di appalti aggiudicati, si può notare come, tra le regioni caratterizzate da imprese maggiormente "aggressive" emergono la Campania, con un numero di appalti extra-regionali aggiudicati a imprese campane pari a 1.286, superiore e quasi doppio rispetto agli appalti campani aggiudicati all'interno della regione (684); le imprese campane pertanto hanno guadagnato una fetta di mercato extra-regionale rispetto a quello interno. Segue la Basilicata che vede le pro-

[7] Sono stati considerati gli importi a base d'asta di lavori superiori a 150.000 euro relativi al periodo 2011-2013.

Fig. 8 Flussi per regione relativi al numero di aggiudicazioni

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

prie imprese "conquistare" 214 appalti localizzati su altri territori, rispetto ai 307 ad esse aggiudicati sul territorio di appartenenza. Emergono, poi, per "pervasività" anche le imprese emiliane, umbre e della P.A. di Trento. La regione che registra il livello più basso è invece la Sardegna con un 19 aggiudicazioni di appalti "esterni", rispetto alle 1.270 localizzati internamente.

Esterofilia della SA

Osservando *vice versa* il numero di aggiudicazioni di appalti localizzati sul territorio ad imprese provenienti da altre regioni, è possibile individuare le regioni più 'esterofile' (intensità del fenomeno rispetto al numero di aggiudicazioni che restano ad imprese locali): Toscana, Liguria, Basilicata, Umbria e Abruzzo.

La successiva Fig. 9 rappresenta invece il fenomeno con riferimento al valore economico degli appalti.

Dal punto di vista della "pervasività" delle imprese, spiccano la P.A. di Bolzano, Campania, Abruzzo ed Emilia Romagna, che acquisiscono da altri territori un valore superiore al 60% del totale acquisito delle imprese locali sia sul territorio che fuori confine. Va specificato però che l'elevato valore riscontrato in corrispondenza delle imprese altoatesine dipende in realtà da un'unica gara relativa alla "progettazione ed esecuzione dei lavori relative alle tratte B1, B2, C, D e opere di compensazione del Collegamento autostradale Dalmine - Como - Varese - Valico del Gaggiolo e opere ad esso connesse", nell'ambito della realizzazione dell'Autostrada Pedemontana, con importo base d'asta pari a 2,3 miliardi di euro.

Viceversa, le regioni per cui il valore delle aggiudicazioni extra-regionali assume il peso più rilevante risultano essere: Basilicata, Umbria, Lombardia, Sardegna e Calabria

Fig. 9 Flussi per regione relativi agli importi

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Al fine di sintetizzare le principali informazioni fornite dalla matrice utilizzata sono stati costruiti i seguenti indicatori[8]: "Autocontenimento della domanda", "Acquisizione dei mercati esterni" e "Dispersione della domanda".

Il primo è dato dal rapporto tra il numero degli appalti di una certa regione aggiudicati ad imprese locali ed il numero degli appalti localizzati nella regione stessa. Esprime la quota di appalti localizzati nella regione aggiudicati ad imprese locali. Se la variabile di studio è rappresentata dal valore degli appalti, tale indicatore può essere interpretato come il volume d'affari che "resta" nel territorio.

"Acquisizione dei mercati esterni" è invece dato dal rapporto tra il numero degli appalti extra-regionali aggiudicati alle imprese della regione *i* e il numero complessivo di appalti (regionali ed extra-regionali) aggiudicati alle imprese della regione stessa. Esprime la quota di imprese locali che "conquistano" territori extra-regionali, rispetto al totale delle imprese locali risultate aggiudicatarie sull'intero territorio nazionale. Se calcolato per il valore dell'appalto, tale indicatore può essere interpretato come il flusso monetario in "entrata" sul territorio.

"Dispersione della domanda" (dato dal rapporto tra il numero degli appalti localizzati nella regione aggiudicati ad imprese di altri territori ed il numero totale di appalti localizzati nella regione stessa) esprime la quota del mercato degli appalti della regione "sottratta" alle proprie imprese. Con riferimento al valore dell'appalto, tale indicatore può essere interpretato come una "perdita" economica per la regione.

Esclusivamente per l'analisi del valore degli appalti è stato costruito infine il "Saldo relativo tra i flussi", dato dal rapporto tra la differenza tra flussi "in entrata" e flussi "in uscita" ed il totale dei flussi sia "in entrata" che "in uscita".

La figura successiva (Fig. 10) illustra l'intensità dell'autocontenimento della domanda.

---

[8] Per il calcolo degli indicatori la matrice è stata depurata dagli appalti con localizzazione sovra-regionale anche al fine di escludere casi in cui la macro-area di "destinazione" potesse ricomprendere la regione di "origine".

Sono state individuate quattro classi di valori, corrispondenti ai quartili[9] della distribuzione, al fine di ridurre il peso dei valori più estremi.
I territori per cui risulta minore il valore economico che resta alle proprie imprese sono Basilicata (con un valore pari al 24,6%, ossia il minimo), Umbria (31,9%), Sardegna (40,3%), Calabria (40,7%) e Lombardia(41,7%); le regioni che, al contrario, riescono a "contenere" maggiormente le aggiudicazioni sono la Liguria, con 85,2% (che registra il valore massimo), il Veneto (82%), le Province Autonome (Trento 74,9% e Bolzano 74,2%), Lazio (73,2%) e Emilia Romagna (69%).

Fig. 10 Autocontenimento della domanda - *valore dei contratti*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La Fig. 11 mostra invece la distribuzione[10] per regione della capacità attrattiva degli OE.

[9] ossia quei valori che ripartiscono la distribuzione in quattro parti in ciascuna delle quali ricade il 25% delle osservazioni

Sono facilmente individuabili le regioni più abili a penetrare nei mercati esterni.

Fig. 11 Acquisizione dei mercati esterni - *valore dei contratti*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

E 'stato condotto un analogo approfondimento in relazione al numero (oltre che al valore) degli appalti. Dal confronto tra le due analisi emerge che, in generale, il fenomeno di uscita dal proprio territorio da parte delle imprese ha un peso minore con riferimento al numero rispetto al valore degli appalti. Emergono tuttavia delle eccezioni: ad esempio, la Sardegna registra i valori minimi in entrambe le analisi, mentre per la Campania l'elevata intensità osservata per numerosità viene confermata anche dall'analisi per importo.

[10] In questo caso, volendo mettere in evidenza l'intero campo di variazione del fenomeno, si è preferito costruire classi di pari ampiezza, piuttosto che di pari frequenza, come quelle determinate nel caso precedente

Viceversa, i casi che presentano le più rilevanti differenze tra numerosità ed importo risultano essere la Sicilia e il Piemonte. Infatti, Bolzano e Abruzzo pur mostrando importanti differenze, sono in realtà influenzati da singole aggiudicazioni di appalti rilevanti[11].

I grafici 12 e 13 offrono una lettura dettagliata dei fenomeni osservati nelle due regioni Sicilia e Piemonte.

Per entrambe le regioni ad una numerosità contenuta di aggiudicazioni su territori extra-regionali corrisponde un valore economico consistente, confermando come il valore economico dell'appalto rappresenti un fattore determinante nello spostamento delle imprese locali.

Tra le due regioni emerge tuttavia una diversità in merito alle destinazioni: le imprese piemontesi "conquistano" prevalentemente i mercati geograficamente limitrofi, (ad esempio il 21,5 % del complessivo aggiudicato alle sue imprese proviene soltanto dalla Lombardia), rispetto a quanto accade per le imprese siciliane. Tale risultato può dipendere sia dalla performance delle imprese regionali, che dalla domanda dei territori.

E' altrettanto interessante analizzare il fenomeno di dispersione della domanda, inteso come quota della domanda regionale "sottratta" alle proprie imprese. Tale indicatore costituisce una misura complementare all'autocontenimento. Come rappresentato dal grafico seguente[12], le regioni che vedono sottratta alle imprese locali la maggior quota del proprio mercato sono la Basilicata (con un valore pari al 75,4% del totale degli appalti localizzati in regione, per la quale ha un rilevante peso l'appalto dell'ENI relativo all'"EPC DBN2-Costruzione V linea" aggiudicato ad un' ATI con mandataria emiliana), l'Umbria (68,1%), Sardegna (59,7%), Calabria (59,3% per la quale la quota più rilevante è costituita dal Friuli a cui corrisponde l'aggiudicazione del "collegamento SS106-Autostrada A3") e Lombardia (58,3% per cui le principali regioni di provenienza sono, per importo complessivo, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, ma anche

[11] Si tratta del già citato lotto dell'Autostrada Pedemontana nel primo caso e della realizzazione del raddoppio del tratto Cefalù Ogliastrillo - Castelbuono della linea Palermo – Messina, nel secondo.

[12] Anche in tal caso, come per l'analisi dell'autocontenimento, si è deciso di ridurre l'effetto dei valori più estremi individuando le classi sulla base dei quartili della distribuzione.

Campania e Sicilia costituiscono una quota significativa, escludendo il caso già citato di Bolzano). Al contrario, i territori che disperdono meno la propria domanda, risultano essere la Liguria (che rappresenta il valore minimo, pari al 14,8%), Trento, Bolzano, Lazio ed Emilia Romagna, per le quali il valore non supera il 31% dell'ammontare corrispondente al totale degli appalti localizzati sul territorio.

Fig. 12 Imprese siciliane: confronto "numerosità-valore"

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Fig. 13 Imprese piemontesi: confronto "numerosità-valore"

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Poiché gli indicatori relativi all'acquisizione dei mercati esterni e alla dispersione della domanda, calcolati per valore degli appalti, forniscono informazioni sul flusso monetario che entra sul territorio regionale attraverso le proprie imprese e su quello che "esce" dal territorio, è utile

calcolare il saldo tra entrate e uscite per le singole regioni, individuando quelle per cui il fenomeno di mobilità genera un "attivo" o un "passivo".

Fig. 14 Dispersione della domanda - *valore dei contratti*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La Fig. 15 mostra le regioni per cui il flusso in uscita prevale notevolmente rispetto a quello in entrata: Sardegna, Calabria, Valle d'Aosta, Marche, Lombardia. Per esse la mobilità complessiva delle imprese rispetto al territorio determina una "perdita" superiore al 60% rispetto al totale dei flussi generati (esclusi i flussi "autocontenuti"). Sono poi seguite dalla Toscana con un valore pari al 57%. Ciò significa che il flusso corrispondente ad aggiudicazioni di appalti localizzati sul territorio ad imprese extra-regionali ha un peso notevolmente più rilevante rispetto al flusso generato dalle imprese locali che si aggiudicano appalti su territori fuori confine.

Fig. 15 Saldo relativo tra flussi - *valore dei contratti*

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Tra le regioni per cui invece il valore generato da imprese che conquistano territori extraregionali risulta ampiamente superiore a quello che il territorio perde per aggiudicazioni ad imprese extra regionali, il peso maggiore si registra per Bolzano, Emilia Romagna con valori superiori al 60%, seguite da Trento, Lazio e Campania, con valori superiori al 35%.

3.5 Alcune imprese aggiudicatarie più rilevanti.

E' possibile analizzare anche le informazioni relative alle imprese aggiudicatarie, che nel corso del 2013 si sono assicurate un maggior quantitativo di appalti[13] (importi di aggiudicazione).

Gli OE che nel corso del 2013[14] si sono aggiudicati gli appalti maggiori sono prevalentemente ATI, operanti nel settore delle costruzioni. Questi soggetti operano con affidamenti il cui valore si aggira intorno ai 2 miliardi di euro

[13] Informazioni raccolte necessariamente in fase di aggiudicazione, con tutti i limiti sopraelencati.
[14] Dati estratti a marzo 2014

(anche in unico lotto), di cui ogni componente del raggruppamento gestirà verosimilmente una quota. In termini di imprese singole troviamo la Società Edison Energia spa, con appalti aggiudicati nel 2013 per 600 milioni di euro (10 lotti) e la Società Gala spa sempre per la fornitura di energia elettrica per importi notevolmente inferiori (circa la metà); in entrambi i casi si tratta sostanzialmente di accordi quadro stipulati con Consip. Non è al momento possibile conoscere gli importi delle adesioni agli accordi quadro, in quanto questi possono avere durate pluriennali. Al di sotto dei 400 milioni di euro si trovano poi le società che gestiscono i servizi di ristorazione (Elior ristorazione e Qui! Group, rispettivamente in ATI e come impresa singola). In particolare la società Elior fornisce servizi di ristorazione principalmente a Trenitalia ma anche a varie altre SA. La Società Qui! si aggiudica accordi quadro sempre con Consip, ma stipula anche contratti di vario genere con altre SA (Lottomatica, regioni, Ministeri) sebbene di importi minori. Nella classifica si trova il consorzio CNS (Consorzio Nazionale dei Servizi Soc.Coop.) che conclude in forma di ATI accordi quadro con Consip per la pulizia e altri servizi di decoro e funzionalità degli istituti scolastici. La società Manutencoop Facility management conclude anch'essa, per importi significativi (fino a 300 milioni di euro complessivi nel 2013), accordi quadro con Consip per servizi di pulizia e decoro degli istituti scolastici; per importi più contenuti (fino a 1 milione di euro) presenta attività più diversificate, quali servizi integrati di logistica sanitaria ed economale nonché servizi integrati di gestione e manutenzione immobili per le ASL, solo per citare quelli di importo maggiore.

E' quindi evidente la tendenza delle imprese a raggrupparsi in ATI per avere la possibilità di gestire almeno una parte delle aggiudicazioni più rilevanti all'interno del mercato degli appalti pubblici.

3.6 Le società di ingegneria e professionali

Le Società di Ingegneria e Professionali sono comprese tra i soggetti che ai sensi dell'art. 90 co. 1 del Codice, possono corrispondere alla richiesta delle amministrazioni pubbliche, di prestazioni attinenti la progettazione, sia

preliminare e definitiva che esecutiva, nonché di altri servizi di supporto all'attività, tra i quali ad esempio la direzione lavori, il supporto alle attività del RUP, etc.

Per queste società gli adempimenti burocratici nei confronti dell'Autorità si sostanziano principalmente, ai sensi del Regolamento di attuazione del Codice (artt. 254 e 255), nell'obbligo di comunicazione all'Autorità di informazioni inerenti la società entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio.

Le informazioni raccolte tramite procedura informatica allocata nel sito istituzionale dell'Autorità, alla sezione "Società di ingegneria e professionali" vanno quindi a popolare il "Casellario delle società di ingegneria e professionali". Tale strumento, tra l'altro, consente sia alle SA che agli utenti non autenticati di acquisire immediatamente informazioni precise su dette società.

Di seguito sono commentati i risultati provenienti da elaborazioni sui dati archiviati nel Casellario delle società di ingegneria e professionali relativi all'anno 2013; le relative tabelle vengono riportate in appendice.

L'analisi si è concentrata su alcune variabili descrittive delle società: circoscrizione geografica, distribuzione regionale, natura giuridica, risorse umane (con riferimento al numero di dipendenti e collaboratori impiegati nell'attuazione delle funzioni professionali e tecniche).

Distribuzione territoriale

Durante il 2013, le società accreditate nel Casellario che hanno eseguito almeno una comunicazione all'Autorità, sono state 998. Analizzando la circoscrizione di appartenenza della sede legale della società, emerge che la maggior parte è distribuita al Nord Italia (per il 49,4%), segue il Centro con il 25,5% e il Sud per il 25,2% (Tabelle in Appendice A3).

Dalla distribuzione regionale della sede legale delle società si evidenzia come le regioni dove è allocato il maggior numero di società siano la Lombardia (15,3%), il Lazio (14,2%) ed il Veneto (11,5%); di conseguenza si conferma per il 2013 la graduatoria già emersa nel 2011 e 2012. Le regioni Molise e Valle d'Aosta si posizionano invece alla fine della distribuzione con percentuali sotto l'uno percento del totale delle società elaborate, come già osservato nel 2012.

Distribuzione per natura giuridica

Venendo alla distribuzione per natura giuridica delle società si rileva come l'84% adotta la forma di società a responsabilità limitata, mentre l'8% ricorre al profilo di società per azioni. Al terzo posto le società cooperative, con il 2,8% del totale. Percentuali molto piccole, sotto all'1% del totale, sono appannaggio delle restanti tipologie.

Distribuzione per numero di dipendenti

Osservando invece la distribuzione delle società per classi di dipendenti, si nota che il numero totale dei dipendenti risulta sensibilmente superiore a quello del 2012, ma ciò potrebbe essere dovuto più al numero elevato di comunicazioni pervenute nel 2013, piuttosto che all'effettivo incremento della richiesta di servizi di ingegneria da parte del mercato. La maggior parte delle società esaminate (59,2% del totale) si dota di un numero ridotto di dipendenti (tra 1 e 10); il 7,2% impiega tra 11 e 25 dipendenti, mentre solo 18 società appartengono alla classe "Oltre 100 dipendenti", impiegando però il 58,6% del totale dei lavoratori dipendenti. Va altresì segnalato che 275 società non hanno compilato la scheda riguardante le informazioni sui dipendenti. Infine si può osservare che in generale la percentuale di società appartenenti alla classe più bassa (1-10) mostra, rispetto al 2012, una netta tendenza all'aumento a scapito della riduzione della successiva classe (11-25). Potrebbe pertanto ipotizzarsi una tendenza nel settore alla riduzione del personale occupato a seguito della crisi economica.

La propensione a ricorrere alla collaborazione di professionisti può dedursi dall'analisi della tabella n. A3.5 dove è riassunta la distribuzione per classi dei collaboratori attivi all'interno delle società stesse. La quasi totalità delle società di ingegneria e professionali si avvale di un numero di collaboratori compreso tra 1 e 10, per un numero complessivo di 952 collaboratori occupati pari a circa l'85% dei collaboratori censiti[15].

Nella tabella A3.6 è analizzato infine il fenomeno della cancellazione delle società dal casellario a partire dal 2004. E' evidente come il numero di imprese cancellate nei vari anni, oscillando tra uno e 10 richieste, sia veramente ridotto. Tuttavia nel 2013 si rileva un picco notevole di richieste

[15] I dati sono parziali, in quanto la quota di società che non hanno compilato la scheda dei collaboratori è pari al 67% delle società esaminate.

di cancellazione che può essere connesso sia all'avverso andamento del ciclo economico (vedi chiusura di società), che agli effetti dell'attività di monitoraggio svolta dall'Autorità nei confronti delle società per sollecitare l'aggiornamento delle loro posizioni nel Casellario.

Infine si fa rilevare che, in questo primo scorcio dell'anno, sono pervenute richieste di accreditamento al "Casellario delle società di ingegneria", da parte di società per le quali l'istruttoria ancora non conclusa evidenzia profili di problematicità. Difatti sembrerebbe trattarsi di società per le quali l'attività di progettazione di dettaglio - propedeutica all'installazione di apparecchiature complesse o all'adattamento progettuale di cantiere, necessario per la realizzazione del manufatto - viene ritenuta dagli istanti inquadrabile come attività di progettazione tipica delle società di ingegneria. Futuri approfondimenti potranno verificare se trattasi di una fortuita casualità oppure dell'inizio di una nuova tendenza in atto nel mercato originata da imprese in cerca, probabilmente, di nuovi spazi per sostenere la loro attività economica in una fase di crisi persistente.

CAPITOLO IV

ANALISI DEL CICLO DI VITA DEGLI APPALTI

4.1 Il sistema Osservatori

Come accennato nel capitolo precedente, il sistema di rilevazione è articolato in modo tale che le SA di interesse locale inviino i dati[1] alle rispettive sezioni regionali dell'Osservatorio; ogni sezione regionale è poi tenuta al riversamento delle informazioni nel DB dell'Autorità. Poiché però i dati comunicati in fase di acquisizione del codice CIG sono gestiti direttamente a livello centrale, è possibile avere un'indicazione sul livello di adempimento delle SA attraverso il confronto tra il numero di aggiudicazioni comunicate nel 2013[2] e quello di CIG pubblicati nello stesso anno, per affidamenti di importo almeno pari a 40.000 euro (Fig 1).

Fig. 1 Livello di adempimento delle SA

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Il primo elemento che emerge è l'eterogeneità dei comportamenti a livello territoriale; le *performance* più brillanti si riscontrano in corrispondenza di regioni di ridotte dimensioni, verosimilmente per la possibilità di seguire il

[1] Dall'aggiudicazione compresa in poi.
[2] A prescindere dall'anno in cui sono stati avviati gli affidamenti.

flusso di dati per tutte le SA; si tratta comunque di Umbria e Marche, due regioni che utilizzano il sistema di rilevazione dell'Autorità. Anche la sezione centrale mostra prestazioni più che soddisfacenti. Per le altre regioni, le lacune informative relative all'aggiudicazione (e *a fortiori* quelle successive) possono essere imputabili in parte ai RUP che non assolvono appieno gli obblighi informativi previsti per legge, in parte alle sezioni regionali che non effettuano monitoraggi periodici soddisfacenti, in parte ai ritardi con cui le stesse trasmettono i dati alla sezione Centrale e infine a problemi tecnici di scambio dati dovuti al mancato aggiornamento dei sistemi informatici proprietari rispetto agli standard qualitativi implementati dall'AVCP. Il grafico precedente fornisce quindi indicazioni sul contributo informativo fornito da ciascuna delle sezioni regionali dell'Osservatorio. In ogni caso le su esposte criticità, che hanno inficiato il popolamento delle banche dati fino ad oggi, potrebbero essere parzialmente risolte già dal prossimo anno grazie alle evoluzioni normative imposte dalla legge 190 che prevede l'obbligo di invio direttamente all'Autorità di un *set* informativo essenziale ma molto utile sull'evoluzione dell'appalto dal momento dell'aggiudicazione in poi.

Globalmente il grado di adempimento è andato aumentando nel tempo anche grazie ad una sempre più incisiva attività di monitoraggio e sollecito da parte dell'Autorità. Facendo ad esempio un confronto tra il dato pubblicato nella Relazione del 2010 (anno a partire dal quale è stata intensificata l'attività di sollecito) per le gare di importo superiore a 150mila euro e quello del 2013 con riferimento alla stessa fascia di importo, si passa da un livello di adempimento pari al 49,9% al 56,3%. Confrontando invece il 2013 con l'anno precedente (anni per i quali è disponibile anche il dato relativo alle gare di importo superiore ai 40.000 euro) si osserva un incremento di 3 punti percentuali (dal 50% al 53,2%). Si può quindi affermare che l'attività di monitoraggio produce ricadute positive sia direttamente (ossia su affidamenti superiori a 150 mila euro) sia su quella tipologia di importo ridotto che non viene direttamente monitorata; ciò è verosimilmente imputabile alla maggior sensibilità dei RUP verso il

rispetto degli obblighi informativi previsti dal Codice indotta dai monitoraggi periodici.

Va infine sottolineato che, a causa dei ritardi nella trasmissione delle schede[3], il livello di adempimento tende a consolidarsi nel tempo e quindi a subire incrementi.

4.2 Esito delle procedure

Per analizzare gli esiti delle procedure, sono stati selezionati i CIG acquisiti nel corso del 2013 per lotti almeno pari a 40.000 euro[4].

Come si nota dalla figura seguente, per circa la metà dei lotti creati nel 2013 non è stato ancora comunicato l'esito. Per tutti gli appalti che invece sono giunti ad un qualche risultato finale entro lo stesso anno, si osserva la netta predominanza dell'aggiudicazione: solo una quota residuale presenta infatti segnali di potenziali patologie (ossia: annullamenti o revoche, mancanza di esito a seguito di offerte irregolari/inammissibili, gare deserte). Ognuna di queste infatti si mantiene, su base nazionale, entro il 3 per cento dell'importo complessivo dei lotti[5]. Le regioni che mostrano migliori *performance* in termini di efficienza nella gestione dell'appalto sono di nuovo le Marche (per le quali quasi il 63 per cento delle gare bandite nel 2013 giunge ad aggiudicazione nell'anno), seguite dal Friuli VG (quasi 58 per cento), e dalla sezione Centrale (56 per cento). Corrispondono anche a quelle con la quota più bassa di importi non ancora giunti ad esito, e infatti la correlazione tra le due variabili risulta elevata (pari a -0,94), a conferma del fatto che si tratta di SA in grado di gestire con successo e in tempi ragionevoli le procedure di selezione del contraente, nonché di garantire una maggior efficienza nella comunicazione dei dati. Le regioni che presentano le quote inferiori di criticità sono la PA di Trento, l'Emilia Romagna e la Toscana che però, come visto in precedenza, sono

[3] Sono stati selezionati solo i CIG per i quali attualmente è prevista ed è disponibile una successiva scheda di aggiudicazione.

[4] Per importi inferiori non è prevista la compilazione della scheda che riporta l'esito.

[5] Regioni piccole possono presentare percentuali elevate di mancata aggiudicazione a causa del ridotto importo regionale complessivo.

caratterizzate da tassi di adempimento (comunicazione della scheda di aggiudicazione) intorno al 50 per cento o meno[6].

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)[7].

[6] 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.

[7] 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[8], 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[9] 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[10] 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.

[8] 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 attagliate alla ricezione delle informazioni.

[9] *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.*

[10] 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[11] 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

[11] La quota può variare una volta conosciuti i risultati di tute 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[12] 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)[13].

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).

---

[12] 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.

[13] 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[14] 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.

[14] 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.

Varianti

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[15]. 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[16].

Offerte in aumento

Le offerte in aumento[17] 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).

Interruzioni anticipate

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

[15] 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.

[16] 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.

[17] 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[18]. 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 maggio 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[19], 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[20]. 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

[18] Altri fattori potrebbero incidere sui valori qui presentati: ad esempio la qualità del progetto, ma anche le difficoltà di comunicazione dei dati già illustrate nel capitoli precedenti

[19] 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.

[20] 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 imprevisti 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[21] 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*

[21] 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

Andamento dei CEL

Dal grafico precedente[22] 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[23] che, per alcune categorie[24], ha imposto la ri-emissione[25] di

[22] 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

[23] art. 357, co. 14, 14-bis e 15

[24] OG 10, OG 11, OS 7, OS 8, OS 12, OS 18, OS 20, OS 2

[25] con l'utilizzo del modello allegato B1 al D.P.R. 207/2010

certificati già prodotti[26]. 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[27] (Fig. 7).

[26] con il modello allegato D al D.P.R. n. 34/2000
[27] 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 nel 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)[28] 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*"[29].

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.

---

[28] 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.

[29] 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.[30]

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.

---

[30] 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 procedimentali, 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.

Oltre che su specifici affidamenti disposti dalle singole stazioni appaltanti, sono state svolte indagini di carattere generale anche per particolari settori merceologici o per talune ricorrenti patologie.

Inoltre, sulla base del programma annuale del 2013 approvato dal Consiglio sono state avviate le attività di indagine ispettiva. Il Piano ha previsto lo svolgimento di ispezioni su 36 specifiche procedure di affidamento, che sono state selezionate nell'ambito dei dati a disposizione dell'Autorità, in ragione della rilevanza dell'importo. Il criterio metodologico utilizzato per la scelta degli interventi ha tenuto conto del peso relativo dei tre settori (lavori, servizi e forniture) nell'ambito mercato di riferimento, nonché di quello delle singole categorie merceologiche per ciascun settore; infine, sono stati adottati opportuni correttivi, per garantire una omogenea copertura del territorio nazionale.

Esercizio della funzione di vigilanza: brevi cenni procedurali

Secondo le disposizioni regolamentari, il procedimento può essere definito direttamente dagli Uffici, senza la sottoposizione al Consiglio, quando non sussistono dubbi interpretativi e nelle ipotesi in cui possa applicarsi un precedente pronunciamento dell'Autorità[1].

In questi casi, sebbene non sia adottata una deliberazione del Consiglio, la SA è comunque invitata dagli uffici istruttori al rispetto di indicazioni già fornite, al fine di sollecitare provvedimenti correttivi immediati che risultano spesso risolutivi (come ad esempio nelle ipotesi di contestazione dei requisiti fissati per la partecipazione alla gara). Tale modalità d'intervento è stata spesso utilizzata nell'anno e si è rivelata particolarmente efficace, in quanto consente di prospettare con grande tempestività alla SA, sia le problematiche rilevate che le indicazioni per applicare correttamente, nel caso concreto, gli orientamenti già espressi dall'Autorità sulla normativa generale sui contratti pubblici e su quella speciale della categoria merceologica interessata.

Con riferimento soprattutto ai servizi ed alle forniture, occorre, infatti, evidenziare che – in seguito all'assegnazione delle nuove competenze con

[1] Ai sensi dell'art.2, co. 4 lett. a) e b) del Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi di competenza dell'AVCP di cui all'art. 8 co. 3 del D.lgs.163/2006, pubblicato in GU Serie Generale n. 189 del 16 agosto 2011.

l'entrata in vigore del codice dei contratti - proprio l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità sui singoli affidamenti segnalati ed individuati, ha consentito di conoscere tutte le criticità interpretative ed applicative della specifica tipologia di attività, correlate alla relativa disciplina settoriale; sicché, in alcuni casi - come ad esempio per il servizio di somministrazione temporanea di lavoratori – le deliberazioni del Consiglio hanno assunto una valenza generale, giacchè la fattispecie esaminata si è poi rivelata emblematica delle criticità più ricorrenti nelle gare aventi ad oggetto lo stesso servizio.

Altre volte, invece, l'Autorità ha ritenuto opportuno trattare contestualmente tutte le problematiche rilevate rispetto al ciclo di vita dell'appalto di un particolare servizio, mediante atti generali di regolazione, come nel caso dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto e dei servizi assicurativi e di brokeraggio; sicché, nel corso dei successivi singoli procedimenti istruttori, è stato possibile orientare l'operato delle stazioni appaltanti, applicando al caso concreto le indicazioni di carattere generale già rese.

Al riguardo, un esempio è costituito dall'istruttoria, avviata dall'Autorità a seguito di segnalazione, con riferimento all'evento di negoziazione on-line per l'affidamento dei servizi di brokeraggio per la gestione del rischio di tutte le società del Gruppo S.E.A., concessionario della gestione degli aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa. All'esito è stato rilevato che la società avrebbe dovuto conformarsi alle disposizioni relative agli appalti nei settori speciali, di cui alla parte III del Codice, nonché al principio valevole per gli affidamenti nel settore assicurativo secondo il quale, in seguito alla scelta del broker, anche la compagnia assicurativa deve essere selezionata mediante procedura di evidenza pubblica. Proprio in applicazione degli orientamenti già forniti in una precedente determinazione dell'Autorità, è stato ritenuto sussistente un rapporto di strumentalità tra i servizi di copertura dei rischi e le attività del settore speciale in cui opera la società, come definite dal codice dei contratti, in quanto nella convenzione che regola i rapporti tra concedente e concessionario, la copertura dei rischi, correlati allo svolgimento delle

attività concernenti la gestione delle infrastrutture aeroportuali, è stata individuata quale elemento imprescindibile, in assenza del quale non sarebbe consentito mettere l'aeroporto a disposizione dei vettori aerei.

Quando non sussistano i presupposti per la definizione immediata del procedimento, le evidenze emerse sono sottoposte al Consiglio, che verificata la fondatezza delle proposte formulate dagli uffici in relazione agli elementi probatori acquisiti, autorizza l'invio di una comunicazione delle risultanze istruttorie ai soggetti interessati. Si tratta di una delle forme di garanzia attraverso le quali, il regolamento adottato dall'Autorità intende assicurare che l'esercizio dei poteri di vigilanza avvenga nel rispetto dei principi di partecipazione e trasparenza. In alcuni casi, la preventiva comunicazione delle contestazioni che l'Autorità intende formulare alle SA, induce le stesse ad adeguarsi, rendendo non più necessario il ricorso ad un'ulteriore deliberazione del Consiglio.

Ove non vengano fornite controdeduzioni idonee a superare i rilievi o la previa comunicazione delle risultanze istruttorie non sortisca l'effetto di un "ravvedimento operoso", il Consiglio dell'Autorità approva l'atto finale che viene comunicato ai soggetti interessati; della decisione adottata è data notizia mediante pubblicazione sul sito web della Autorità. Nella deliberazione sono evidenziate le difformità riscontrate rispetto alla normativa nazionale e comunitaria, in modo che la SA possa adottare i più opportuni provvedimenti di adeguamento; nelle ipotesi in cui sono stati riscontrati fatti integranti reato o un possibile danno erariale è stata, altresì, disposta la segnalazione rispettivamente alla Procura della Repubblica ed alla Corte dei Conti.

Le deliberazioni adottate dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni di vigilanza non sono annoverabili tra gli atti a natura provvedimentale, in quanto la legge non prevede che le stesse possano modificare le situazioni ritenute *contra legem*, né è prevista alcuna sanzione a carico degli operatori in caso di mancato adeguamento; tuttavia, come più volte rilevato anche dalla giurisprudenza, attraverso le diverse forme d'intervento sopra descritte, l'Autorità assolve il compito di orientare gli operatori del mercato degli appalti, come conferma l'elevato numero di casi in cui le stazioni

appaltanti si sono conformate spontaneamente alle indicazioni fornite, disponendo l'annullamento e/o l'integrazione e/o la correzione degli atti di gara.

5.2 Analisi numerica degli esposti

L'attività istruttoria svolta a seguito di segnalazione nel corso del 2013 può sintetizzarsi nei numeri che seguono.

Per il settore dei lavori sono pervenuti 523 esposti, corrispondenti ad affidamenti per quasi otto miliardi di euro. Il settore dei servizi si conferma quello con il maggior numero di segnalazioni (630), che tuttavia corrispondono a quasi sei miliardi di euro di affidamenti.

Può essere interessante osservare le istanze pervenute classificate per oggetto:

Tab.1 Istanze pervenute classificate per oggetto relative ai LAVORI

Oggetto	Numero	Importo (€)
Concessione di Lavori	10	€ 84.518.167,00
Lavori di natura elettrica	14	€ 17.778.967,00
Lavori di natura energetica	1	n.d.
Lavori Ferroviari	24	€ 1.001.803.413,98
Lavori sulle reti fognarie	14	€ 22.007.278,00
Settore idrico	18	€ 1.002.002.002,38
Servizi di ingegneria ed architettura	102	€ 1.764.752.547,49
Lavori di messa in sicurezza	18	€ 6.889.407,00
Metropolitane	1	€ 3.000.000.000,00
Project Financing	6	€ 315.113.096,00
Restauro	7	€ 12.659.577,00
Opere Viarie	44	€ 237.700.237,50
Videosorveglianza	1	€ 129.800,00
Altro	263	€ 276.468.489,93
TOTALE	523	€ 7.741.822.983,28

Tab. 2 Istanze pervenute classificate per oggetto relative a SERVIZI E FORNITURE

Oggetto	Numero	Importo (€)
Servizi Antincendio	2	€ 5.320.000,00

Fornitura di Arredi e Cancelleria	9	€ 3.058.634,00
Servizi Finanziari	30	€ 123.993.180,00
Servizi informatici e di archiviazione	62	€ 263.592.918,17
Servizi meccanici	1	€ 5.193.000,00
Pubblica illuminazione	64	€ 150.212.592,00
Servizi di Pulizia	46	€ 73.978.339,00
Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti	125	€ 905.174.403,15
Servizi di refezione	20	€ 276.539.819,00
Servizi sanitari e sociali	43	€ 1.187.499.244,30
Servizi di sicurezza	18	€ 12.228.921,77
Sistemi idrici	3	€ 1.646.800,00
Servizi Balneari	6	€ 167.265,00
Servizi di trasporto	111	€ 523.619.223,36
Servizi di gestione del verde pubblico	23	€ 53.555.715,00
Servizi di vigilanza	10	€ 6.926.125,00
Fornitura di energia	15	€ 1.642.318.519,00
Risparmio energetico	14	€ 224.802.051,00
Altro	28	€ 259.640.929,08
TOTALE	630	€ 5.719.467.678,83

Nella tabella che segue sono, invece, riportati i dati concernenti l'attività di vigilanza svolta dagli uffici.

Tab. 3 Istanze trattate degli uffici (periodo 01/01/2013 - 11/03/2014)

LAVORI		
Esito	**Numero**	**Importo (€)**
Istanze trattate dagli Uffici	133	€ 287.523.406,86
Definite ai sensi dell'art. 2 c. 4	240	€ 5.983.718.508,06
Istanze inoltrate al Consiglio	32	€ 2.949.620.682,00
TOTALE	405	€ 9.220.862.596,92
SERVIZI E FORNITURE		
Esito	**Numero**	**Importo (€)**
Istanze trattate dagli Uffici	153	€ 2.095.607.287,11
Definite ai sensi dell'art. 2 c. 4	228	€ 1.576.123.350,83
Istanze inoltrate al Consiglio	35	€ 743.112.516,00
TOTALE	416	€ 4.414.843.153,94

E' possibile classificare le istanze pervenute per tipologia di segnalazione:

Tab. 4 Tipologie di segnalazione (periodo 01/01/2013 - 27/03/2014)

LAVORI		
Tipologia	**Numero**	**Importo (€)**
Danno erariale	1	€ 424.238,00
Errata individuazione della procedura di scelta del contraente	34	€ 9.746.740,00
Fattispecie penalmente rilevanti	2	n.d.
Frazionamento dell'appalto	5	€ 150.350,00
Grave violazione delle norme di sicurezza	4	€ 5.573.760,00
Illegittimità del bando di gara	81	€ 302.169.697,66
Illegittimità della procedura di gara e/o Aggiudicazione	157	€ 1.024.343.600,96
Illegittimità in fase di esecuzione del Contratto	81	€ 4.701.999.030,58
Illegittimità relativa all'affidamento degli incarichi professionali	41	€ 29.145.626,12
Intervento non compreso negli strumenti programmatori	4	€ 62.048,00
Intervento privo della preventiva copertura finanziaria	4	€ 950.226.101,00
Ritardati pagamenti	26	€ 520.509.307,00
Ritardo nella stipula del contratto	1	€ 4.245.000,00
Sospensione dell'attività per un tempo superiore ad un anno	6	€ 5.179.714,55
Subappalto non autorizzato	1	€ 160.500,00
Altro	75	€ 187.887.269,41
TOTALE	523	€ 7.741.822.983,28
SERVIZI E FORNITURE		
Tipologia	**Numero**	**Importo (€)**
Danno erariale	3	€ 1.200.000,00
Errata individuazione della procedura di scelta del contraente	71	€ 125.362.275,97
Fattispecie penalmente rilevanti	3	€ 4.934.344,00
Frazionamento dell'appalto	2	€ 33.000,00
Illegittimità del bando di gara	170	€ 1.191.569.307,18
Illegittimità della procedura di gara e/o Aggiudicazione	241	€ 1.890.603.183,98
Illegittimità in fase di esecuzione del Contratto	42	€ 1.461.612.756,94
Illegittimità relativa all'affidamento degli incarichi professionali	12	€ 6.120.115,06
Intervento non compreso negli strumenti programmatori	1	€ 70.000.000,00
Ritardati pagamenti	8	€ 938.148.230,00
Sospensione dell'attività per un tempo	2	€ 2.468.257,70

superiore ad un anno		
Subappalto non autorizzato	1	€ 900.000,00
Altro	74	€ 26.516.208,00
TOTALE	630	€ 5.719.467.678,83

5.3 La vigilanza sugli appalti di servizi e forniture

5.3.1 Analisi generale delle criticità riscontrate

I procedimenti istruttori svolti nel 2013, hanno riguardato tutte le tipologie di affidamenti indicate nella Tab. 2 in cui sono inclusi sia servizi di cui all'allegato II A del Codice, soggetti a tutte le disposizioni del D.lgs. 163/2006, sia quelli previsti nell'allegato II B, la cui aggiudicazione è disciplinata esclusivamente dagli artt. 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati delle procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati). Infatti, l'Autorità esercita le proprie funzioni di vigilanza, non solo sui contratti a cui si applica integralmente il Codice, ma anche su quelli in parte esclusi dall'applicazione; proprio per questi settori, come per le concessioni di servizi - parimenti soggette ai principi generali dei trattati europei ed a quelli relativi ai contratti pubblici di servizi - l'Autorità ha continuato a fornire un rilevante apporto interpretativo, per superare le difficoltà applicative derivanti dalla mancanza di una disciplina più chiara e dettagliata; non sono mancati neppure interventi nei settori speciali, diretti a verificare la conformità dell'operato degli enti aggiudicatori alle disposizioni contenute nella parte III del Codice.

Il numero più consistente di segnalazioni si è registrato nell'ambito dei servizi pubblici locali ad interesse economico, che sconta le difficoltà derivanti da un quadro normativo incerto, in quanto soggetto a continui mutamenti ed interventi abrogativi; in particolare, per gli affidamenti del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, l'Autorità è stata spesso chiamata a svolgere una verifica della proporzionalità e della pertinenza dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare, ma anche a rilevare il ricorso a proroghe successive in assenza dei presupposti di legge.

Criticità correlate alla non corretta applicazione della disciplina generale sugli appalti pubblici

Per fare il punto sulle criticità più spesso denunciate è utile un'analisi complessiva delle questioni trattate dall'Autorità sia nelle deliberazioni adottate, che negli altri procedimenti definiti mediante un richiamo alla stazione appaltante.

Se nella maggior parte dei casi le problematiche possono considerarsi "trasversali", in quanto attengono all'applicazione di disposizioni valevoli per qualsiasi procedura di aggiudicazione, in altri si tratta, invece, di tematiche del tutto specialistiche, riferibili al solo servizio interessato.

Nella prima categoria sono da includere quei casi nei quali era controversa la natura giuridica del soggetto affidante o la tipologia contrattuale alla quale l'affidamento era riconducibile; conseguentemente è risultata non corretta anche la disciplina applicata alla procedura di scelta dell'affidatario.

Altre criticità concernenti il corretto svolgimento della procedura di gara, maggiormente segnalate, riguardano l'insussistenza dei presupposti per il ricorso a procedure negoziate (con e senza previa pubblicazione del bando), in casi in cui, invece, le stazioni appaltanti hanno inteso ricorrervi.

Con particolare riferimento alle concessioni di servizi, è stata spesso riscontrata la non corretta applicazione delle disposizioni che regolano il calcolo del valore dell'affidamento, anche ai fini dell'individuazione degli obblighi di pubblicità, ai quali la SA è soggetta.

Infine, con riferimento all'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel settore dei servizi, si è riscontrato che permangono delle criticità, nonostante i dettagliati chiarimenti già forniti nella determinazione n. 7 del 24/11/2011 "*Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture*"; infatti, in molti casi l'Autorità ha dovuto contestare alla stazione appaltante, il mancato rispetto del vincolo di predeterminazione dei criteri selettivi a causa, in particolare, dell'assenza nella *lex* di gara dei necessari riferimenti ai criteri motivazionali, in base ai quali la commissione giudicatrice deve graduare i punteggi per le offerte tecniche. Sicché, si è reso necessario ricordare che il bando ed il capitolato devono indicare in maniera chiara anche i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi,

affinché la commissione si limiti ad accertare la corrispondenza tra un punteggio ed un livello predefinito, senza avere a propria disposizione un indebito potere discrezionale.

Tra le problematiche affrontate nel corso dell'anno, che invece hanno richiesto un approfondimento interpretativo sulla disciplina speciale applicabile al servizio interessato, si segnala quella concernente l'affidamento in concessione, ai sensi dell'art. 30 del Codice, del servizio di gestione delle farmacie comunali.

Criticità correlate all'interpretazione di discipline settoriali: l'affidamento in concessione delle farmacie comunali

Infatti, sono stati sottoposti all'esame di questa Autorità diversi casi nei quali i Comuni hanno deliberato di affidare la gestione della farmacia comunale ad un privato. Nelle segnalazioni pervenute è stato evidenziato che l'affidamento in concessione a terzi, sebbene preceduto da gara, si porrebbe in contrasto con la modalità di gestione delle farmacie comunali prevista dall'art. 9 della L. 2 aprile 1968 n. 475, come modificata dalla L. 8 novembre 1991, n. 362. La citata disposizione stabilisce infatti che le farmacie comunali possono essere gestite nelle seguenti forme che non includono la concessione a terzi: in economia, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari, a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il Comune abbia la titolarità.

La disciplina dei servizi pubblici locali, che era stata introdotta dall'abrogato art. 23-bis del D.L. 112/2008 e successivamente dall'art. 4 del D.L. 138/2011, includeva quello delle farmacie comunali, tra i settori esclusi dall'applicazione della nuova disciplina con la quale si introduceva il principio della gara, quale metodo ordinario d'affidamento della gestione dei vari servizi. Pertanto, restava ferma per i comuni la possibilità di gestione diretta delle farmacie delle quali avessero acquistato la titolarità, esercitando il diritto di prelazione riconosciuto dalla legge a tutela dell'interesse pubblico. Come noto, la richiamata disciplina generale sull'affidamento dei servizi pubblici locali è stata dapprima abrogata a seguito di referendum (art. 23-bis del D.L. 112/2008) e poi dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte n. 199/2012 (art. 4 del D.L.

138/2011). Attualmente, disposizioni in ordine all'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico sono dettate dall'art. 34, co. dal 20 al 27, del D.L. 179/2012 (convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012 n. 221), i quali prescrivono l'obbligo di motivare e di pubblicizzare il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara. Al co. 25 viene ribadito che le disposizioni previste per i servizi pubblici locali non si applicano, tra gli altri, "alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla L. 2 aprile 1968, n. 475".

Già la giurisprudenza si è interrogata sul rapporto tra la disciplina generale sui servizi pubblici locali e la disciplina relativa alla gestione delle farmacie comunali, in particolare sul significato della clausola di salvezza contenuta in tutte le disposizioni richiamate. L'Autorità ha verificato che le pronunce fin qui emesse possono essere definite oscillanti: da un lato, si è sostenuto che le uniche forme possibili di gestione delle farmacie in mano pubblica sono quelle previste dal più volte menzionato art. 9 della L. 475/1968; dall'altro invece, che possono ammettersi anche modelli di gestione non previsti dall'art. 9 della L. 475/1968, ma certamente coerenti con i principi generali vigenti in ambito comunitario tra i quali figura anche l'affidamento dell'intera gestione della farmacia municipale a privati, individuati mediante forme di evidenza pubblica, attraverso lo strumento della concessione.

Pertanto, l'Autorità ha analizzato la tematica prendendo le mosse dall'esame delle disposizioni di cui alla L. 833/1978, con la quale è stata prevista l'istituzione del servizio sanitario nazionale. L'art. 28 della citata legge, in particolare, dispone che "*l'unità sanitaria locale eroga l'assistenza farmaceutica attraverso le farmacie di cui sono titolari enti pubblici e le farmacie di cui sono titolari i privati, tutte convenzionate secondo i criteri e le modalità di cui agli articoli 43 e 48*".

La riforma della prestazione dei servizi sanitari risulta di notevole rilevanza perché, individuando nella distribuzione dei farmaci una delle finalità del servizio sanitario nazionale (oggi, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, regionale) erogata attraverso le unità sanitarie locali (oggi ASL), la sottrae alla competenza degli enti locali.

Le farmacie, siano esse assegnate ai privati o di titolarità comunale, diventano quindi uno strumento di cui il servizio sanitario nazionale si avvale per l'esercizio di un servizio pubblico assegnatogli direttamente dal legislatore.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha concluso che l'esercizio del servizio farmaceutico tramite la gestione delle farmacie comunali non possa essere ricondotto nell'alveo dei servizi pubblici locali - sono tali quelli in titolarità di comuni, province, città metropolitane, comunità montane e isolane e Unioni di comuni (art. 2 del D.lgs. 267/2000) - ma che possa qualificarsi come servizio pubblico in titolarità generale facente parte del complesso dei servizi sanitari facenti capo al S.S.N. finalizzati a garantire il fondamentale diritto alla salute. Pertanto occorrerebbe distinguere tra titolarità del servizio farmaceutico - servizio pubblico obbligatorio - che spetterebbe alle Regioni che lo erogano per mezzo delle ASL, e titolarità del diritto di impianto e di esercizio del servizio che spetterebbe ai Comuni.

Tale conclusione consente di escludere la possibilità di applicare al servizio farmaceutico comunale i modelli gestori previsti dalla norma generale sui servizi pubblici locali, ma lascerebbe invero impregiudicata la possibilità per i comuni di affidare la gestione delle farmacie comunali a terzi tramite concessione di servizi di cui all'art. 30 del Codice.

Inoltre, l'Autorità ha osservato che l'elenco delle modalità gestorie indicate nell'art. 9 della L. 475/1968 non pare tassativo, in quanto lo stesso ordinamento prevede forme di gestione del servizio farmaceutico comunale ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 9, ad esempio nell'art. 12, co. 1, della L. 498/1992.

Altra puntualizzazione importante è che delle farmacie comunali, al pari di quelle private, può essere ceduta la titolarità, come prevede l'art. 15-*quinques*, co. 2, del D.L. 415/1989 decorsi tre anni dal conseguimento. A fronte di ciò, l'Autorità ha rilevato che la preoccupazione di riservare all'ente locale la gestione del servizio farmaceutico in quanto servizio che ha il fine di assicurare la tutela del fondamentale diritto alla salute, ovvero in quanto servizio di carattere "sanitario" e conseguentemente non concorrenziale, non potrebbe ritenersi fondata.

Infine, è stato considerato che nel sistema normativo comunitario, esigenze di tutela della salute pubblica possono giustificare eventuali restrizioni alle libertà fondamentali garantite dal Trattato, come la libertà di stabilimento; il che, tuttavia, non significa che il carattere "sanitario" di un servizio inibisca di per sé la possibilità che esso possa essere oggetto di un confronto concorrenziale tra più operatori economici in possesso dei requisiti di idoneità professionali richiesti dal legislatore. Pertanto, anche in base ad una lettura comunitariamente orientata, l'Autorità ha concluso che può ritenersi preferibile la soluzione secondo cui i comuni possono, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, affidare la gestione delle farmacie comunali in concessione a terzi, in applicazione dell'art. 30 del Codice.

5.3.2 Indagine generale sull'affidamento del servizio di distribuzione intermedia dei farmaci del PHT

Restando in tema di applicazione di disposizioni speciali in ambito sanitario, si segnala che nel corso del 2013, l'Autorità ha avviato un'indagine a campione in merito al servizio di distribuzione dei farmaci inclusi nel Prontuario Ospedale-Territorio ("PH-T"); si tratta di quei farmaci di fascia A, a carico del SSN, individuati con determinazione dell'AIFA nel 2004, che sono somministrati a malati cronici/gravi attraverso un sistema di distribuzione "*in grado di garantire uno specifico monitoraggio dei consumi e la presa in carico e la continuità assistenziale Ospedale – Territorio*". Per questi farmaci, è stato previsto che, accanto alla distribuzione diretta presso le strutture ospedaliere, possa aver luogo la cosiddetta "*distribuzione per conto*" (DPC), grazie alla quale gli assistiti non ricoverati, possono rifornirsi anche presso le farmacie. In particolare, ai sensi dell'art. 8 del D.L. 347/01, le Regioni e le Province Autonome possono "*stipulare accordi con le associazioni sindacali delle farmacie convenzionate, pubbliche e private, per consentire agli assistiti di rifornirsi delle categorie di medicinali che richiedono un controllo ricorrente del paziente anche presso le farmacie predette con le medesime modalità previste per la distribuzione attraverso le strutture aziendali del Servizio sanitario nazionale, da definirsi in sede di*

convenzione regionale." Con il D.L. 347/01, il legislatore ha adottato delle misure di contenimento della spesa sanitaria, attribuendo alle Regioni una specifica competenza nell'ambito della distribuzione dei farmaci, sia normativa (art. 4), che amministrativa (art. 8). Pertanto, i farmaci devono essere acquistati in maniera centralizzata dalle strutture pubbliche regionali, con l'applicazione degli stessi sconti obbligatori imposti per legge ai produttori per gli acquisti ospedalieri e dei ribassi ottenuti all'esito di procedure di evidenza pubblica; inoltre, mediante la sottoscrizione di convenzioni con le associazioni sindacali di categoria, le Regioni possono assicurare che la distribuzione per conto avvenga tramite tutte le farmacie pubbliche e private convenzionate, sulla base di accordi che definiscono le modalità di organizzazione del servizio e la provvigione che spetta loro.
In seguito ad una segnalazione, l'Autorità ha svolto una prima istruttoria in merito alla convenzione stipulata dall'ASL di Avellino con la Federfarma locale per le finalità di cui al citato art. 8. La convenzione prevede che i farmaci acquistati dalla ASL direttamente dai produttori e con gli sconti previsti dalla legge in favore dell'amministrazione sanitaria, sono dispensati ai pazienti dalle farmacie convenzionate, a fronte di un corrispettivo comprensivo degli oneri di distribuzione; infatti, l'ASL riconosce un corrispettivo fisso per ogni pezzo dispensato pari ad euro 8,09 esclusa IVA, per le farmacie con fatturato annuo inferiore ad euro 258.000 e ad euro 5,99 esclusa IVA, per le rimanenti farmacie comprensivo degli oneri di distribuzione. Con la convenzione in questione, inoltre, la ASL di Avellino ha rimesso a Federfarma il compito di individuare il distributore intermedio a cui sono affidati i compiti di stoccaggio, smistamento, distribuzione e consegna alle farmacie convenzionate dei farmaci; sicché mediante un diverso accordo, la Federfarma locale ha individuato un distributore intermedio capofila e fissato il corrispettivo a quest'ultimo dovuto per ogni farmaco consegnato alle farmacie. Al riguardo, potrebbe rilevarsi che trattandosi un servizio con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale, il distributore intermedio avrebbe dovuto essere scelto mediante una procedura di evidenza pubblica.

Nel corso dell'istruttoria l'AIFA – interpellata sul punto dall'Autorità - ha invece sottolineato che la localizzazione sul territorio dei grossisti è variabile a seconda della regione considerata ed inoltre che la stessa incide sui costi complessivi della distribuzione e sulla definizione del rimborso dovuto; sicché, in alcuni casi, anche le associazioni sindacali dei grossisti sono chiamate al tavolo delle trattative; in altri invece, come avvenuto per la convenzione esaminata dall'Autorità, il modello di remunerazione prevede legittimamente di riconoscere alle farmacie territoriali convenzionate un rimborso degli oneri complessivi di distribuzione, sia intermedia che finale. Tale modello è attuato anche in altre realtà regionali. Infatti, nel caso della DPC, la remunerazione della distribuzione intermedia non è garantita direttamente dal SSN, ma indirettamente per il tramite della farmacia. Pertanto, l'AIFA ha concluso che l'art. 8 citato "*del tutto correttamente rispetto all'assetto organizzativo, demanda in primis alle associazioni di categoria delle farmacie la sottoscrizione degli specifici accordi con le regioni*".

In effetti - poiché è previsto un corrispettivo forfettario a carico della ASL per ogni pezzo dispensato comprensivo degli oneri da queste ultime sostenuti anche per la distribuzione intermedia, che pertanto restano a carico delle farmacie - pur dovendosi rilevare che indirettamente anche gli oneri di distribuzione sono comunque sostenuti dall'ASL - potrebbe sostenersi che la SA non ha operato in violazione delle disposizioni sul Codice. Ciononostante, alla luce delle risultanze istruttorie acquisite non è stato possibile escludere che un confronto competitivo fra i distributori intermedi locali non consenta di spuntare una tariffa più conveniente; inoltre la riconosciuta "ineludibilità" delle funzioni riservate al distributore intermedio e la circostanza per cui è la ASL a fissare gli standard di prestazione per quest'ultimo, potrebbero costituire argomenti a conferma della tesi – proposta nella segnalazione – in base alla quale quelli relativi alla distribuzione intermedia non possono essere considerati dei meri costi per le farmacie, da rimborsare attraverso la tariffa omnicomprensiva corrisposta a queste ultime; infatti potrebbe trattarsi piuttosto di servizi

espletati in favore della Azienda sanitaria, che in quanto tali devono essere affidati in seguito a procedura di evidenza pubblica.

Pertanto, l'indagine è stata estesa ad altre regioni e dalle ulteriori attività istruttorie è emerso che, oltre che per le altre Aziende Sanitarie della Campania, anche in altri casi (ad es. per Molise e Basilicata) sono state sottoscritte convenzioni con cui si attribuisce a Federfarma il compito di individuare il distributore intermedio, senza prescrivere il rispetto di criteri di trasparenza.

In altre Regioni (quali la Puglia) si segue, invece, un diverso modello organizzativo che consente a tutti gli operatori del settore di prestare servizi per la distribuzione intermedia nell'ambito della DPC, attraverso l'iscrizione in un apposito albo. Tuttavia, anche questa diversa modalità organizzativa - certamente più funzionale sotto un profilo di apertura concorrenziale del mercato - sembrerebbe comportare delle criticità, in quanto l'assenza di un unico distributore intermedio di riferimento provocherebbe, inevitabilmente, dei ritardi nei pagamenti dovuti alle imprese farmaceutiche, da parte delle aziende sanitarie.

Sulla base di quanto verificato, si ritiene che le descritte differenze operative e le criticità rilevate anche dall'AGCM nell'AS1079 del 3 ottobre 2013, possano essere superate solo attraverso l'elaborazione di opportune "Linee Guida" condivise e redatte nel rispetto delle competenze attribuite alle Regioni dalla Costituzione; gli orientamenti generali dovrebbero essere elaborati anche con la finalità di eliminare le sensibili differenze di remunerazione rilevate sul territorio nazionale.

5.3.3 Rassegna di alcune deliberazioni esemplificative delle tipologie di intervento effettuate

Sulla natura giuridica dell'ordine degli avvocati

Tra i casi nei quali l'Autorità ha ritenuto necessario fare chiarezza sulla natura giuridica del soggetto affidante, si segnala quello avviato in seguito alla segnalazione di alcuni avvocati. L'Autorità ha così appreso che la Fondazione per la Formazione Forense, cui l'ordine degli avvocati di Firenze ha delegato in via esclusiva l'attività di formazione, aggiornamento e informazione professionale, avrebbe affidato reiteratamente ed in via

diretta, senza esperimento di alcuna procedura ad evidenza pubblica, più del 40% delle ore totali di formazione degli Avvocati di Firenze (compresi la locazione dello spazio per lo svolgimento dei corsi, i servizi tecnici, la cancelleria, il materiale congressuale, le spese postali, telefoniche, fax, la progettazione didattica e la docenza, le spese di segreteria, l'elaborazione dati, le statistiche, il personale d'agenzia e i relativi diritti) ad un operatore economico privato, per un importo complessivo di circa 740.000 euro (dal 2006 al 2011).

Dopo l'avvio dell'istruttoria, la Fondazione ha riscontrato la richiesta offrendo ampie motivazioni circa la piena legittimità del proprio operato, essenzialmente incardinate su due considerazioni di base:

a) tutti gli affidamenti in discussione non superano mai, singolarmente, la soglia dei 20.000 euro; limite, quest'ultimo, entro cui la legge consente l'affidamento diretto dei servizi ad un operatore economico privato, limite che il D.L. 70/2011, convertito in L. 106/2011, ha elevato a 40.000 euro; in ogni caso, anche ove fosse stata superata tale soglia, poiché i servizi sarebbero stati acquisiti mediante procedura di cottimo fiduciario, la Fondazione "*sarebbe stata tenuta solo alla previa consultazione non procedimentalizzata di almeno 5 operatori economici*";
b) l'impossibilità di una programmazione unitaria e preventiva degli eventi formativi esclude, in radice, che vi sia stato un artificioso frazionamento delle prestazioni di servizi al fine di sottoporli alla disciplina delle acquisizioni in economia: ciascun evento formativo costituisce un evento a sé, distinto ed autonomo rispetto a tutti gli altri in ragione sia dei soggetti proponenti, sia della materia, sia delle modalità organizzative, sia del numero – incerto e ipotetico – dei partecipanti.

La questione preliminarmente trattata ha appunto riguardato la riconducibilità o meno della Fondazione nell'alveo degli "*organismi di diritto pubblico*" ex art. 3, co. 26, del Codice.

Valutati tutti gli elementi di fatto e di diritto, l'Autorità ha concluso che la Fondazione debba ritenersi un organismo di diritto pubblico quanto all'elemento soggettivo, perché dotato di personalità giuridica; quanto ai

fini perseguiti, poiché essi non attengono alla produzione o al commercio, ma, indipendentemente dall'assetto organizzativo nelle forme del diritto privato, questi si caratterizzano per il perseguimento di interessi di rilievo pubblicistico; quanto, infine, alle modalità di finanziamento o comunque di controllo dell'attività istituzionale, poiché non v'è dubbio che esso venga svolto, come richiesto dalla legge, in maniera preponderante da un altro organismo di diritto pubblico, quale è il Consiglio dell'Ordine, suo unico fondatore (cfr. art. 4 dello Statuto).

Si è parimenti concluso che la Fondazione deve adottare procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento a privati dei servizi connessi alle attività statutariamente demandate dal Consiglio dell'Ordine, giusto il disposto generalissimo dell'art. 3, co. 25, del D.lgs 163/2006.

L'Autorità ha esaminato le ragioni che hanno indotto il medesimo Ente ad incaricare sempre e solo un operatore economico dell'organizzazione degli eventi formativi nel periodo oggetto di valutazione (anni 2006/2011).

In merito al punto a), la documentazione pervenuta ha consentito di smentire quanto sostenuto dalla Fondazione: dalle fatturazioni dell'affidatario, infatti, è emerso che alcuni eventi formativi, pur singolarmente considerati – come indicato dalla stessa Fondazione dal momento che le fatturazioni sono quadrimestrali – superavano la soglia dei 20.000 euro.

Rispetto al punto b), l'Autorità ha rilevato che pur non essendo infrequente che per particolari tipologie di servizi e/o a causa di singolari circostanze contingenti, le stazioni appaltanti non siano in grado di conoscere con certezza il costo degli stessi, ciò non può costituire un motivo per sottrarsi all'obbligo di individuare, anche in via solo presuntiva, l'importo da porre a base di gara: quest'ultimo ha la duplice funzione di orientare le scelte degli operatori di mercato e potenziali concorrenti circa la partecipazione o meno alla gara, nonché di consentire, ai fini del rispetto delle regole della contabilità pubblica, una programmazione dell'attività contrattuale retta dai principi di economicità, efficacia ed efficienza, così come disposto anche dall'art. 271 del regolamento di esecuzione e attuazione del codice.

D'altra parte, l'Autorità ha evidenziato che il valore globale del contratto, che in questo caso consisteva nell'affidamento di una attività di gestione, organizzazione e promozione di eventi formativi di carattere giuridico, avrebbe potuto essere calcolato in diversi modi: a mero titolo di esempio, basandosi su un'indagine di mercato, oppure su dati statistici riferiti all'Ente stesso, o ad altri Enti che svolgono la medesima funzione, ed alle attività analoghe svolte negli anni antecedenti.

Inoltre, è stato rilevato che pur essendo innegabile che una programmazione a medio-lungo termine comporti degli sforzi organizzativi, gestionali e previsionali non indifferenti rispetto a singoli interventi decisi di volta in volta, tuttavia le esigenze di controllo della spesa pubblica, di tutela della concorrenza e di garanzia dell'economicità, efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo sono considerate dal legislatore prevalenti rispetto agli eventuali, specifici interessi dei singoli enti pubblici.

Il rapporto privilegiato che la Fondazione ha instaurato con l'affidatario nel corso degli anni, è apparso inoltre censurabile anche sotto un altro profilo.

Indipendentemente dalle questioni strettamente economico-contabili, l'Autorità ha infatti osservato che le funzioni attribuite dalla Fondazione allo stesso operatore economico, consistenti in tutte le attività necessarie ad organizzare l'evento formativo (ad eccezione della progettazione didattica e della docenza, che rimarrebbe in capo alla Fondazione), compresa la riscossione diretta delle quote di partecipazione e dei contributi derivanti dalle sponsorizzazioni, avrebbero potuto verosimilmente suscitare interesse in una platea indistinta di operatori del settore, eventualmente attratti anche dalla sola possibilità di trarre i vantaggi indiretti che un siffatto affidamento può procurare in termini di prestigio, di entità del fatturato e di referenze per successive commesse.

Come già evidenziato, altri casi hanno invece richiesto che l'Autorità si soffermasse sull'esatto inquadramento della tipologia contrattuale, entro la quale doveva ricondursi l'affidamento disposto dalla stazione appaltante. Tra questi si segnala il procedimento istruttorio che è stato avviato per la verifica dei contratti e delle successive proroghe relativi alla gestione dei

Gestione di punti di ristoro all'interno di un complesso universitario: distinzione tra concessione di servizi e locazione di beni immobili

punti di ristoro all'interno del complesso Universitario "La Sapienza" di Roma, che risultavano ininterrottamente affidati ai medesimi gestori, aggiudicatari di una procedura di evidenza pubblica avente ad oggetto dei contratti d'appalto di servizi, espletata nel 1999.

Infatti, in seguito all'originaria aggiudicazione, che era stata disposta per una durata contrattuale di quattro anni - pur non essendo indicata negli atti di gara, né nel contratto, la possibilità di una proroga o di un rinnovo - il rapporto con gli aggiudicatari della procedura è, di fatto, proseguito anche dopo la scadenza. All'epoca dell'originario affidamento, gli immobili adibiti a punto di ristoro, erano di proprietà demaniale ed in uso perpetuo e gratuito all'Università. Pertanto, nell'ambito dell'attività di censimento, finalizzata al trasferimento in proprietà all'Università dell'intero compendio immobiliare, allo scadere dei contratti, la Filiale del Lazio dell'Agenzia del Demanio ha stipulato, con i gestori aggiudicatari della predetta gara, contratti di locazione di immobili ad uso commerciale - ai sensi della L. 392 del 27 luglio 1978 - e degli atti di concessione - ai sensi della L. 11 luglio 1986 n. 390 - della durata di sei anni. In seguito, l'intero complesso immobiliare è stato trasferito all'Università che per tutti gli immobili, ha disposto il rinnovo dei rispettivi contratti in precedenza sottoscritti dall'Agenzia Demanio, pur non essendo in alcun modo vincolata in tal senso.

All'esito di una complessa istruttoria che ha visto coinvolti sia l'Ateneo che l'Agenzia del Demanio, l'Autorità ha concluso che l'attività di ristoro in parola ha carattere preminente rispetto alla locazione dei locali nei quali l'operatore economico svolge l'attività; pertanto, gli affidamenti di tali servizi (ed i contratti per l'uso dei locali a questi destinati) devono essere disposti conformemente a quanto previsto dall'art. 30 del Codice, previo espletamento di una procedura comparativa e previa pubblicazione del relativo avviso, recante l'importo dell'affidamento, calcolato - nel rispetto delle regole di cui all'art. 29 del Codice - con riferimento al fatturato presunto derivante dalla gestione del servizio e non solo al canone richiesto per l'uso dell'immobile. Inoltre, l'utilizzo del contratto di locazione di un immobile ad uso commerciale non può, in ogni caso, costituire lo

strumento per l'attribuzione senza limiti di tempo di posizioni di privilegio concorrenziale. Quando negli atti di gara e nel contratto non è prevista la possibilità di una proroga ovvero di un rinnovo dello stesso, il prolungamento del rapporto in caso di occupazione di fatto può essere regolarizzato soltanto a seguito di una valutazione della sua legittimità "*nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e libera concorrenza*" effettuando una "*verifica dell'esistenza di altre domande di utilizzazione del bene*", come prevedono le Linee Guida per le attività di regolarizzazione del 14 dicembre 2010, emanate dall'Agenzia del Demanio e da essa richiamate.

Affidamento di servizi infermieristici: distinzione tra appalto di servizi ed incarico professionale

Nel corso del 2013 è stata svolta un'istruttoria in tema di servizi infermieristici, che qui si segnala in quanto conclusa con l'invito alla SA a rivedere la tipologia contrattuale nella quale era stato ricondotto l'affidamento. Il procedimento ha avuto ad oggetto una selezione finalizzata alla sottoscrizione di un contratto libero professionale ai sensi dell'art. 2222 c.c., per la quale era stato segnalato il mancato rispetto delle disposizioni del Codice. Pur trattandosi di un affidamento di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, si è ritenuto opportuno avviare un'istruttoria per verificare se il contratto non dovesse essere qualificato come appalto di servizi - con la conseguenza che all'operatore compete l'organizzazione del servizio - ovvero come somministrazione di lavoro - se avesse avuto ad oggetto la fornitura di personale infermieristico, che operi sotto la direzione ed il controllo della stazione appaltante.

Al riguardo, la SA aveva, tra l'altro, evidenziato che il contratto era stato in precedenza sottoposto a certificazione, dopo essere stato qualificato come appalto di servizi, presso la competente Commissione di Certificazione di cui agli artt. 75 e ss. del D.lgs. 276/2003 ed al D.M. 21 luglio 2004; tuttavia, quest'ultima aveva respinto l'istanza, riqualificando il rapporto come prestazione di natura occasionale svolta da soggetti iscritti obbligatoriamente ad un ordine e dunque come contratto d'opera ex art. 2222 c.c..

Sebbene si sia dato atto di quest'ultima circostanza, nel provvedimento finale si è concluso che il contratto per servizi infermieristici, pur riguardando prestazioni professionali, doveva essere ricondotto nell'ambito

dell'appalto di servizi, come definito nel codice dei contratti. Infatti, la stazione appaltante ha inteso affidare ad una struttura - che raccoglie più infermieri per lo svolgimento della professione in forma associata - la realizzazione di un progetto con degli obiettivi esplicitati, da eseguirsi presso gli ambulatori dei medici di base. Il contratto prevedeva, tra l'altro, che l'organizzazione del servizio fosse demandata allo studio professionale unitamente alle funzioni di coordinamento dei professionisti per garantire la presenza continuativa di personale infermieristico negli ambulatori; lo studio, inoltre, avrebbe dovuto garantire la fornitura delle divise di lavoro ed il ripristino delle stesse, nonché le visite mediche di controllo. Nel contratto era, poi, specificato che lo studio professionale doveva impegnarsi a fornire il servizio senza alcun vincolo di subordinazione verso l'ULSS, né verso i medici di base. Inoltre, è stato rilevato che il corrispettivo dovuto era costituito da un importo complessivo, comprendente oneri fiscali, previdenziali e contributo integrativo per l'attività infermieristica. Infine, la selezione dell'affidatario è avvenuta previa valutazione, oltre che dell'offerta economica a ribasso sull'importo presunto indicato nell'avviso - per la quale era prevista l'assegnazione di un massimo di 60 punti – anche dei *curricula* dei professionisti e del progetto presentato da ciascun partecipante; per queste ultime due voci era prevista l'attribuzione di un massimo di 40 punti.

Pertanto, applicando il criterio distintivo già enunciato dall'Autorità per i servizi legali, non trattandosi della mera acquisizione di una prestazione infermieristica professionale unica, singola e determinata nel tempo, mediante la sottoscrizione di un contratto di lavoro autonomo, bensì dell'affidamento dell'organizzazione di un servizio, previa partecipazione alla redazione del relativo progetto, si è concluso che, nel caso di specie, la SA avrebbe dovuto attenersi alla disciplina di cui al codice dei contratti pubblici e non al solo regolamento interno, concernente l'affidamento di incarichi professionali.

Tra i procedimenti nel corso dei quali l'Autorità si è occupata di verificare il rispetto delle indicazioni fornite nel 2011 per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si segnala quello concernente

la procedura negoziata espletata dall'ASL di Teramo per la fornitura in noleggio compresa la realizzazione, la posa in opera e la manutenzione, di un sistema c.d. RIS-PACS per l'integrazione informatica della radiologia, di importo complessivo pari ad euro 6.000.000.

Il caso è stato segnalato in quanto, all'esito della gara, è risultata aggiudicataria la sola ditta che aveva offerto un prezzo complessivo più elevato di quello che era stato posto a base di gara, mentre le altre partecipanti avevano tutte proposto un prezzo complessivo inferiore a quello indicato dalla SA, pur avendo ottenuto un punteggio meno elevato per le caratteristiche tecnico-qualitative; sicché, il contratto è stato stipulato per un prezzo complessivo che superava di euro 1.304.696,40 il valore indicato come importo a base di gara.

Sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: formule per l'attribuzione del punteggio all'offerta tecnica

L'Autorità ha riscontrato che l'aggiudicazione in favore dell'unica offerta in aumento si è resa possibile anche a causa dell'utilizzo di una formula (Y=40*PM/PY) per l'attribuzione del punteggio per l'elemento economico, secondo cui l'offerta doveva essere espressa in termini di prezzo e non di ribasso; inoltre, era previsto che al prezzo più basso dovesse corrispondere il punteggio massimo attribuibile (40 pt.), mentre alle altre un punteggio proporzionalmente inferiore, ma comunque positivo anche ove si fosse trattato di importo superiore a quello indicato nei documenti di gara.

La formula prescelta dalla stazione appaltante, infine, non consentiva di utilizzare l'intero range di punteggio a disposizione (40 pt.), né era possibile assegnare un punteggio pari a zero che, invece, avrebbe dovuto essere assegnato ad un'offerta pari o superiore all'importo posto a base di gara; di tal che, non è stata rispettata neanche la rilevanza relativa attribuita all'elemento economico, nell'ambito della valutazione complessiva dell'offerta.

In base a quanto prospettato dall'amministrazione, l'importo dell'affidamento sarebbe stato indicato solo quale elemento meramente presuntivo; infatti, il bando di gara avrebbe lasciato intendere inequivocabilmente che la stazione appaltante avrebbe anche aderito ad offerte di elevata qualità sul piano tecnico, pure se recanti un prezzo superiore a quello presunto indicato in gara.

Sul divieto di offerte in aumento

Pertanto, all'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha anche fatto il punto sull'ambito di operatività del divieto di aggiudicare ad offerte in aumento rispetto al prezzo indicato nelle documentazione di gara. L'ammissibilità di offerte era esplicitamente esclusa nel caso di aggiudicazione in base al criterio del prezzo più basso (cfr. art. 21, co. 1, della L. 11 febbraio 1994, n. 109 e s. m nel dell'art. 82 co. 1 del codice dei contratti). In seguito all'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione del codice, D.P.R. 207/2010, anche per gli appalti da aggiudicare all'offerta economicamente più vantaggiosa, esiste un riferimento testuale al divieto di offerte in aumento; infatti, nell'art. 283, co. 3, si legge che "*il soggetto che presiede la gara dà lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche, procede all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, dà lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse e procede secondo quanto previsto dall'articolo 284*". Sicchè, nella determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 recante "*Bando - tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici*", è stato sancito che il divieto deve ritenersi sussistente, qualunque sia il criterio di aggiudicazione della gara e, pertanto, sia nel caso di appalti da aggiudicare al prezzo più basso che nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Con riferimento al caso di specie, è stato comunque considerato che il bando era antecedente sia al D.P.R. 207/2010 che alla determinazione n. 4/2012 dell'Autorità; inoltre, negli atti di gara effettivamente non era contemplata la consueta clausola di invalicabilità del prezzo a base d'asta. Quest'ultima circostanza avrebbe potuto confermare – salvo quanto di seguito - la ricostruzione della stazione appaltante, secondo la quale l'importo complessivo indicato negli atti di gara non costituiva una base d'asta. Tuttavia, è stato rilevato che la documentazione di gara, certamente non chiariva che l'importo complessivo indicato non avrebbe costituito un limite massimo e che sarebbero state ammesse anche offerte in aumento; infatti, la dicitura "importo presunto" è sempre utilizzata negli atti di gara per indicare che si tratta di un valore stimato e dunque approssimativo, giacchè l'effettivo importo del contratto sarà determinato solo all'esito del confronto tra le offerte pervenute, con l'aggiudicazione.

Che la documentazione di gara non fosse chiara nell'indicare l'assenza di un divieto di offerte in aumento, risultava poi confermato anche dalla circostanza per cui tutte le partecipanti – fatta eccezione per l'aggiudicataria – avessero indicato un prezzo contenuto nel limite dell'importo indicato nel bando.

Pertanto, anche a prescindere dalla questione - che poteva ancora ritenersi controversa al momento della pubblicazione del bando di gara - se nel caso di adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le offerte in rialzo siano comunque vietate, l'Autorità ha rilevato che un'offerta fortemente in rialzo rispetto all'importo indicato nel bando di gara, avrebbe comunque dovuto essere ritenuta non ammissibile, in applicazione del principio della *par condicio*, in quanto la stessa ha consentito la formulazione di un progetto tecnico non comparabile, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, con quello proposto dalla concorrenza. Infatti, se pure l'intento della SA fosse stato proprio quello di ammettere anche eventuali offerte in aumento, allora sarebbe stato necessario quantomeno specificarlo negli atti di gara, senza dare adito a dubbi; in tal modo, avrebbero potuto essere coinvolti anche altri potenziali concorrenti, oltre a permettersi a tutti i partecipanti di elevare la qualità della propria offerta, potendo contare un corrispettivo economico superiore a quello indicato; diversamente, a causa della non chiara formulazione della *lex* di gara, solo l'aggiudicataria ha esercitato la descritta facoltà. Infatti, se fosse consentita la libera formulazione del prezzo richiesto quale corrispettivo verrebbe meno uno dei riferimenti essenziali in relazione ai quali deve essere calibrata l'offerta nel suo complesso, con compromissione dello stesso principio della *par condicio*; senza contare che se nelle procedure di evidenza pubblica fosse consentita la libera formulazione del prezzo, per le stazioni appaltanti sarebbe di fatto preclusa la possibilità di programmare la spesa pubblica e di rispettare i limiti prefissati.

5.3.4 Interventi in materia di affidamenti del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti

Come già evidenziato in precedenza, dall'analisi degli esposti pervenuti emerge che il settore per il quale si è registrato il maggior numero di contestazioni è quello dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti.

Proprio in questo ambito, pertanto, l'Autorità ha ritenuto opportuno porre in essere diverse tipologie di interventi.

Indagine sul SISTRI

Una rilevante indagine ha riguardato il "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti" (SISTRI), nato nel 2009 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. L'attività dell'Autorità si è aggiunta a quella svolta dalla commissione parlamentare inchiesta (L. 6/2009), istituita nella precedente XVI legislatura che ha concluso l'inchiesta con l'approvazione di una relazione inviata ai Presidenti di Camera e Senato il 4 marzo 2013 a cura del Presidente Gaetano Pecorella (relatori Bratti e Russo). Il progetto prevede di dotare gli utenti di dispositivi elettronici USB, per accedere al sistema, trasmettere dati e memorizzare informazioni; una *black box* da installare su ciascun veicolo che trasporta rifiuti e che serve a monitorare il percorso del carico dal produttore al centro di smaltimento; apparecchiature di videosorveglianza installate negli impianti di discarica, di incenerimento e coincenerimento, con la funzione di controllare l'ingresso e l'uscita degli automezzi. Il sistema consente, inoltre, l'erogazione di servizi alle imprese e servizi per l'indagine analitica e statistica, attraverso un Centro Operativo Nazionale. Lo stanziamento inziale di 5 milioni di euro per la creazione del sistema informatico di tracciamento è stato disposto dall'art. 1 co. 1116 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007). Subito dopo, il Ministero dell'Ambiente poneva la segretazione del progetto, per la sua incidenza sulla sicurezza nazionale dello Stato, ai sensi dell'art. 12 co. 1, della L. 24 ottobre 1977 n. 801. Pertanto, in deroga alla disciplina sugli affidamenti pubblici, la realizzazione del Progetto è stata affidata alla SELEX, società di Finmeccanica, in quanto si è ritenuto sussistente il presupposto di speciale esigenza di segretezza per evitare la gara, sia pure informale. In seguito,

con D.P.C.M. 5 settembre 2008, è stata confermata l'attribuzione della classifica di "segreto" al Progetto SISTRI ed è stato stabilito che la classifica di segretezza producesse gli effetti di cui all'art. 17 del D.lgs. 163/2006. Successivamente, la SELEX è stata invitata a presentare uno schema di contratto per la realizzazione del servizio sulla base del progetto-offerta, integrato dalle osservazioni formulate da una Commissione ministeriale di esperti, indicando le possibili opzioni gestionali.

Il contratto tra il Ministero e la SELEX venne stipulato in data 14 dicembre 2009, successivamente integrato con atto aggiuntivo del 10 novembre 2010, stipulato a causa di difficoltà varie, tra cui, quelle per la consegna dei dispositivi USB e delle *Black Box*, le numerosissime richieste di modifica di iscrizione delle imprese, le considerevoli quantità di iscrizioni errate o incomplete, ecc. Il termine finale di durata del contratto era fissato al 30 novembre 2014. Il costo originario del progetto ammontava a euro 172.835.307 su cui SELEX ha riconosciuto uno sconto del 15,1% per un costo finale pari a euro 146.715.311, solo per la parte fissa delle infrastrutture. A SELEX sono state inoltre erogate due *tranches* da 5 e 24 mln di euro, mentre risultano numerose fatture non liquidate.

L'indagine svolta ha riguardato alcuni aspetti più direttamente riferibili alle competenze dell'Autorità: si tratta di quelli relativi al contratto con SELEX, allo stato di attuazione del progetto e soprattutto al tema centrale dell'applicabilità dell'art. 17 co. 4 del Codice. In relazione alla questione centrale relativa ai presupposti di legittimità della sottrazione alle ordinarie procedure di gara dell'affidamento del progetto SISTRI, è stato accertato che, prima della radicale riscrittura dell'art. 17 del Codice – come integrato dalla L. 102/2009 - ad opera dell'art. 33, co. 3, del D.lgs. 208/2011 (in vigore dal 15.01.2012), l'affidamento posto in essere dal Ministero dell'Ambiente – pur potendo rivestire il carattere della secretazione (tale da imporre una particolare limitazione della platea dei possibili esecutori) - non rientrava, a stretto termine di legge, nella fattispecie dei "contratti secretati" disciplinata dall'art. 17 nell'assetto normativo vigente al tempo dell'affidamento diretto. Il testo dell'art. 17 co. 1 vigente all'epoca dell'affidamento alla SELEX era il seguente: "*Le opere, i servizi e le forniture*

destinati ad attività della Banca d'Italia, delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto nonché dell'amministrazione della giustizia e dell'amministrazione finanziaria relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità o ad attività degli enti aggiudicatori di cui alla parte III, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza o di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nel rispetto delle previsioni del presente articolo". Sulla base della portata letterale della norma indicata e in ragione della sua specialità (cfr. art. 12 delle disposizioni preliminari al c. c. in tema di interpretazione della legge e art. 14 secondo cui le norme che fanno eccezione a regole generali non si applicano oltre i casi in esse strettamente considerati), si è rilevato che il progetto SISTRI per quanto sia stato oggetto di secretazione, non sembra rientrare nell'ambito quanto meno soggettivo individuato dall'art. 17 relativamente alla procedura finalizzata alla ricerca dell'esecutore delineata nel successivo co. 4, il quale, a sua volta, indica, da un lato, uno speciale iter derogatorio (procedura negoziata con almeno cinque operatori economici e in possesso di abilitazione di sicurezza - cfr. co. 3), e dall'altro, non esclude la negoziazione diretta quando quella con più operatori non sia compatibile con le esigenze di segretezza.

Analizzando il co. 1 dell'art. 17 (si ripete, nella versione precedente alla modifica apportata con D.lgs. 208/2011), si osserva come il legislatore avesse sostanzialmente confermato la disposizione contenuta nell'art. 33 della L. 109/94[2] (cd. Merloni), tranne l'espunzione della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza, distinguendo, oltre al criterio dell'elencazione

[2] Il quadro normativo prima del Codice si completava con l'art. 82 del D.P.R. 554/1999. Dopo l'avvento del Codice, l'art. 17, nel sostituire l'art. 33 della Merloni, ne ricalcava l'assetto di fondo estendendo la disciplina anche ai settori degli appalti di servizi e forniture. È interessante notare anche il fatto che il predetto art. 82 del regolamento di attuazione della L. 109/1994, nello stabilire la trattativa privata per la ricerca del contraente, non faceva alcun cenno alla possibilità di affidamento diretto, prevedendo soltanto la procedura informale plurima (con invito da 5 a 15 imprese).

analitica di cui al R.D. n. 1161/1941[3] (cfr. co. 2), effettuata a partire dall'art. 33, una soluzione più flessibile incentrata sulla finalizzazione dell'opera; l'art. 17 si applica infatti alle "*opere, servizi e forniture*" di determinate amministrazioni ed enti "*per la difesa della Nazione o per compiti di istituto*"; contestualmente, la potestà regolamentare è stata circoscritta ai soli casi in cui sono necessarie "*misure speciali di sicurezza e di segretezza*" e purché esse siano richieste da "*disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti ovvero quando siano originate dall'esigenza di proteggere gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato*", la cui tutela era assicurata dalla L. 801/1977, art. 12 (legge sul segreto di Stato poi sostituita dalla L. 124 del 2007, in vigore dal 14 ottobre 2007)[4].

In sostanza, sulla base della precedente ricostruzione del quadro normativo, il provvedimento di secretazione avrebbe potuto al più legittimare una procedura di gara nella quale accanto ai requisiti ordinari per partecipare ed eseguire previsti dalla normativa (requisiti generali e speciali), si sarebbe dovuto richiedere agli operatori il possesso dell'abilitazione di sicurezza.

Pertanto, non si è tenuto conto alcuno della disposizione del co. 1 dell'art. 17 nella versione vigente all'epoca dell'affidamento diretto a SELEX (e del suo esatto perimetro), né della disposizione collegata di cui all'art. 27 che costituisce norma di chiusura in ordine a tutti gli appalti in parte o in tutto esclusi dall'applicazione del Codice, compresi quelli sottratti alla divulgazione di fatti, elementi e notizie.

Piuttosto, è emerso dalla dinamica dei fatti che il progetto SISTRI è stato affidato alla SELEX, sulla base di un progetto preliminare da questa presentato in data 5.12.2006 senza alcuna specifica richiesta del Ministero dell'Ambiente e che, per giustificare l'operazione, si è fatto riferimento, seppur in modo inconferente ed apodittico, alla parte finale del co. 4 dell'art. 17, da cui si ricaverebbe la possibilità dell'affidamento diretto.

---

[3] Il R.D. n. 1161/1941 reca la disciplina sul segreto militare e individua nell'allegato l'ambito delle attività sottratte alla divulgazione

[4] È utile sottolineare che il decreto ministeriale dell'Ambiente di secretazione del SISTRI reca la data del 23 febbraio 2007, mentre il DPCM di conferma della secretazione porta la data del 5 settembre 2008. Quindi, la legge n. 124/2007 è entrata in vigore a cavallo dei due provvedimenti ministeriali.

In questo contesto, è apparso singolare, da un lato, il breve tempo intercorso per l'adozione del decreto ministeriale di secretazione (il 23 febbraio 2007), dall'altro, il lasso temporale trascorso invece per la stipula del contratto con SELEX (il 14 dicembre 2009); inoltre, appare significativa la circostanza della completa "*declassificazione*" posta in essere, come prima ricordato, con DPCM del 21 settembre 2011, quando il progetto era (e ancora è) lontano dalla sua conclusione e facendo riferimento, nelle premesse di tale provvedimento, al fatto che "*erano state espletate le procedure di gara per l'affidamento … ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 163 del 2006*"; di fatto, è avvenuto che - fatto leva sull'art. 17 co. 4 e dopo il consolidamento del rapporto negoziale con SELEX – era opportuno emendare la forzatura sulla norma, nonostante il contratto stesso fosse lontano dalla sua effettiva conclusione e verificazione.

L'iter posto in essere – presentazione del progetto preliminare da parte di SELEX, secretazione del SISTRI, sviluppo del progetto, stipula del contratto - non trova riscontro in alcun modello normativo che disciplina i contratti pubblici, dove la titolarità dell'iniziativa appartiene di norma al committente pubblico, dalla individuazione delle esigenze alla fattibilità dell'intervento, alla sua definizione, alla ricerca del contraente e successiva gestione e controllo della fase realizzativa.

Sull'avvalimento del requisito di iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali

All'esito di un procedimento istruttorio che ha riguardato la "gara d'appalto per l'intervento straordinario di raccolta e trasporto ad impianti autorizzati dei rifiuti giacenti sul territorio e sugli arenili siti all'esterno dei perimetri dei centri abitati della Provincia di Siracusa", è stata fatta chiarezza sul controverso tema dell'ammissibilità dell'avvalimento, per il requisito dell'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali. Infatti, il D.M. 406 del 28 aprile 1998 "*Regolamento recante norma di attuazione di direttive dell'Unione europea, avente ad oggetto la disciplina dell'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti*", definisce le attività in questione, prescrivendo che per lo svolgimento di servizi di raccolta e smaltimento rifiuti è necessaria la preventiva iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, in base alle categorie ed alle classi, in cui lo stesso è articolato.

In alcuni precedenti pronunciamenti, l'Autorità si era espressa in favore dell'ammissibilità dell'avvalimento per l'iscrizione all'albo dei gestori ambientali, in analogia con quanto previsto per l'attestazione SOA, in base a espressa previsione normativa; tuttavia, era stato ben evidenziato che il ricorso all'avvalimento poteva ritenersi valido solo in presenza di una documentazione idonea ad individuare esattamente le risorse messe a disposizione del concorrente/ausiliato ed a consentire a quest'ultimo l'immediata e diretta utilizzazione delle risorse, senza la necessità di intermediazione dell'ausiliario.

Successivamente, nella Determinazione n. 2 del 1° agosto 2012, recante "*L'avvalimento nelle procedure di gara*" l'Autorità ha sostenuto che i requisiti di cui all'art. 39 del Codice, inerendo alla disciplina pubblica delle attività economiche ed essendo connotati da un alto grado di soggettività non possono essere oggetto di avvalimento; quanto alle iscrizioni in albi professionali, l'atto di regolazione evidenziava la necessità di un esame più articolato, in ragione del fatto che essi costituiscono un insieme disomogeneo, dato che i requisiti per le relative iscrizioni differiscono sensibilmente. L'Autorità, dunque, non aveva stabilito in maniera univoca l'inammissibilità dell'avvalimento per tutte le tipologie d'iscrizione agli albi professionali, ma aveva evidenziato la necessità di una verifica, caso per caso, da parte di ciascuna SA. Tuttavia, la questione specifica del ricorso all'avvalimento per il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali era stata trattata nell'atto generale solo indirettamente, mediante il richiamo ad una sentenza del TAR Lazio n. 10080 del 2011, che si inquadrava nell'ambito dell'orientamento giurisprudenziale contrario. Infatti, in base a detto orientamento, la normativa nazionale di riferimento impone per gli operatori del settore il "*possesso di caratteristiche aziendali ed organizzative tali da connotarli a livello soggettivo e da non consentire lo svolgimento delle attività da parte di soggetti terzi che ne siano privi*"; di talché, la mera possibilità di avvalersi della struttura aziendale dell'impresa ausiliaria, non consente di soddisfare i requisiti previsti dalla normativa nazionale a tutela dell'ambiente, in quanto all'impresa ausiliata non può ritenersi rimessa l'individuazione delle modalità (e della "*quantità*") di

utilizzo delle risorse della struttura aziendale ausiliaria, che è in possesso dell'autorizzazione a svolgere l'attività di che trattasi.

All'esito dell'istruttoria del caso esaminato nel 2013, l'Autorità si è espressa in modo più esplicito sul tema, evidenziando che la disciplina regolamentare di settore definisce il percorso autorizzatorio che l'operatore economico deve intraprendere per conseguire l'iscrizione. In particolare, affinché sia accolta la domanda d'iscrizione all'Albo, è necessario che l'impresa dimostri di essere in possesso dei requisiti soggettivi generali di cui all'art. 10 del citato decreto ministeriale e di essere in possesso dell'idoneità tecnica e della capacità finanziaria di cui all'art. 11 del decreto stesso. La valutazione è rimessa all'Albo, che la effettua secondo i criteri, le modalità ed i termini stabiliti dal Comitato nazionale, che a sua volta è organo dell'Albo. L'accoglimento della domanda d'iscrizione, inoltre, non è condizione sufficiente per l'iscrizione, poiché a tal fine è necessaria, altresì, l'accettazione della specifica garanzia finanziaria prestata dall'impresa interessata ai sensi dell'art. 14 e l'acquisizione della certificazione ex art. 10 della L. 575/1965 (disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso). Ne discende che tale iscrizione è ascrivibile alla categoria di quelle non suscettibili di avvalimento, trattandosi di requisito soggettivo legato al possesso di caratteristiche personali attinenti all'idoneità professionale, al cui rilascio è deputato un organismo pubblico, l'Albo nazionale gestori ambientali. Questa conclusione è supportata anche da considerazioni di ordine normativo e sistematico, di tutela di interessi pubblici costituzionalmente tutelati quali quelli della tutela della salute e dell'ambiente, scelta operata a monte dal legislatore nazionale in cui trova giustificazione una parziale e specifica limitazione del principio di concorrenza, che confermano il quadro normativo e giurisprudenziale delineato.

Indagine generale sui servizi di gestione integrata dei rifiuti

Nell'ambito di un'indagine generale avente ad oggetto i Servizi Pubblici Locali e le problematiche conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 ("*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione*

europea"), è stata avviata un'indagine a campione sugli affidamenti dei servizi di gestione integrata dei rifiuti in tre capoluoghi di regione, scelti in funzione della dislocazione territoriale, con l'obiettivo di rilevare lo stato di svolgimento della procedura di gara nonché le modalità di svolgimento dei servizi.

Le prime risultanze istruttorie hanno evidenziato che un solo comune ha proceduto ad indire una procedura di gara e ad aggiudicare il servizio per la durata di 15 anni, per Ambito Territoriale Ottimale (peraltro, poi sostituito, in fase di stipula del contratto di servizio nel 2009, dall'Ambito Territoriale Integrato), in conformità al T.U. ambientale. Gli altri due comuni, invece, non hanno espletato alcuna procedura di gara né hanno affidato il servizio a seguito di gare indette per ambito territoriale ottimale, ma hanno fatto ricorso all'affidamento diretto a società ad intero capitale pubblico, definite dagli stessi società *in house*, benché prive del requisito del controllo analogo. In entrambi i casi, è stato rilevato che tale situazione è il risultato di un processo, previsto dal T.U.E.L., non concluso, di trasformazione delle ex aziende speciali comunali in società miste, con capitale pubblico-privato, il cui socio privato avrebbe dovuto essere selezionato con gara, da indirsi entro due anni dalla costituzione della società ad intero capitale pubblico, nascente dalla trasformazione, appunto, delle aziende speciali in società interamente pubbliche, con prosecuzione del servizio per due anni, in continuità con la gestione delle preesistenti aziende speciali. Nei casi in esame, gli enti locali hanno proceduto solo alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni a intero capitale pubblico, con prosecuzione, oltre il termine iniziale dei due anni, dei servizi ad esse temporaneamente affidati senza gara: in un caso il servizio prosegue dal 2010 senza scadenza, in virtù di un contratto di servizio scaduto il 31/12/2011; nel secondo caso, il servizio affidato nel 2002, prosegue a tutt'oggi in virtù di un contratto di servizio che scade il 31/12/2020. La prosecuzione delle pregresse gestioni, si basa sulla equiparazione, operata dagli enti locali soci, tra società ad intero capitale pubblico e società *in house*; queste ultime, infatti, oltre ad essere escluse dall'applicabilità della normativa generale sui contratti pubblici, sono

ammesse dalla normativa settoriale[5] a proseguire nell'erogazione dei servizi, sino all'inizio delle gestioni da parte degli aggiudicatari delle gare d'ambito, senza ulteriori limiti temporali[6]. In entrambi i casi esaminati, nelle due società che gestivano il servizio dei rifiuti nel 2010 (data di entrata in vigore del TU ambientale, parte IV), non sono state rinvenute le caratteristiche dell'*in house providing*, così come definite dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale; si tratta infatti di società a intero capitale pubblico, assoggettate alle norme comunitarie e nazionali vigenti in materia di affidamenti di commesse pubbliche, nonché a quelle settoriali sulla gestione dei rifiuti. Per tale motivo, si è rilevato che gli enti locali non potevano proseguire legittimamente negli affidamenti diretti in corso, bensì avrebbero dovuto procedere all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica in conformità alla normativa settoriale.

Astensioni collettive nel settore dell'igiene ambientale

Infine, si segnala anche l'avvio di un'indagine settoriale riguardante le astensioni collettive nel settore dell'igiene ambientale nella Regione Sicilia, riscontrate dalla Commissione e segnalate all'Autorità, nell'ambito dei rapporti di collaborazione con la Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in esecuzione del Protocollo d'intesa sottoscritto con la stessa il 29 maggio 2012. La Commissione ha segnalato di aver verificato diversi conflitti collettivi nel settore dell'igiene ambientale in Sicilia e di averli imputati al mancato pagamento degli stipendi mensili ai lavoratori da parte dei gestori dei servizi di igiene ambientale (raccolta e smaltimento rifiuti). Ha chiesto, quindi, all'Autorità di verificare quali fossero le cause di tali omessi pagamenti e, in particolare, se fossero ascrivibili a inadempimenti delle stazioni appaltanti nei confronti dei gestori (individuati e indicati dalla Commissione), consistenti nell'omesso pagamento dei canoni dovuti per l'espletamento dei suddetti servizi, verificandone in tal caso le ragioni.

[5] L'art. 198 D. lgs. 152/2006 ammette la prosecuzione delle gestioni dei comuni in regime di privativa, nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, TUEL, cioè mediante società: a) di capitali selezionate con gara; b) a capitale misto pubblico privato, in cui il socio privato fosse stato scelto con gara; c) "*in house*".

[6] L'art. 204 T.U. ambientale prevedeva il termine iniziale di nove mesi dall'entrata in vigore della parte IV, per l'indizione delle prime gare d'ambito per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti.

Dall'attività istruttoria, avviata nei confronti dei gestori dei servizi e delle SA individuate dalla Commissione, è emerso che i mancati pagamenti degli stipendi mensili ai lavoratori del settore sono ascrivibili agli inadempimenti delle società d'ambito che sono le stazioni appaltanti dei servizi in esame, cioè al mancato pagamento da parte di queste ultime dei canoni dovuti alle aziende affidatarie dei servizi di igiene ambientale, cioè ai gestori dei servizi. Il descritto inadempimento è ascrivibile, a sua volta, al mancato pagamento, in favore delle società d'ambito/S.A., da parte dei Comuni soci delle stesse, ricadenti negli ambiti territoriali di esse, delle somme dovute a titolo di contributo alle spese per l'erogazione dei servizi in esame poste a carico sia dei comuni che degli utenti. Nel corso dell'attività istruttoria è emerso che la Regione Siciliana aveva adottato una serie di atti normativi e amministrativi finalizzati a superare le emerse criticità della gestione dei servizi in esame da parte delle società d'ambito, ormai in liquidazione. Da un lato, nel 2010 aveva approvato una riforma del sistema regionale di igiene ambientale (L.R. n. 9/2010 e s.m.i.) che, nonostante un'intensa attività amministrativa e normativa, nel 2013 non risultava pienamente attuata; infatti, solo nel 2014 sono state completate le procedure per la costituzione di 18 società previste per la gestione dei servizi (SRR) ed è stato delineato l'*iter* amministrativo per l'avvio del nuovo sistema di gestione dei rifiuti; infine, è stata regolamentata l'attività della fase transitoria successiva alla cessazione delle pregresse gestioni dei Consorzi e delle Società d'ambito (avvenuta in data 30 settembre 2013). Dall'altro, la Regione aveva individuato, predisposto e messo a disposizione degli enti locali coinvolti, soluzioni tecnico/amministrative che avrebbero consentito loro di attingere alle anticipazioni regionali in modo da risolvere il problema dell'omesso pagamento dei debiti pregressi rimasti insoluti, maturati dalle società d'ambito nel corso della pregressa gestione dei servizi - e per esse dai Comuni soci - e, indirettamente, anche quello del pagamento delle retribuzioni maturate dai lavoratori addetti ai servizi in esame. Ciononostante, solo 68 Comuni (corrispondenti a circa un terzo degli enti locali coinvolti) hanno presentato istanza di accesso agli strumenti tecnico-finanziari predisposti dalla regione per il ripianamento

delle passività residue, maturate per la copertura dei costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui sopra; mentre le restanti Amministrazioni comunali non hanno aderito, frequentemente a causa della mancata approvazione nei termini previsti, da parte di talune società d'ambito, degli strumenti finanziari nonché per la persistenza di una situazione di conflittualità e di contenzioso in diversi ambiti territoriali tra i comuni soci delle società d'ambito e le società stesse. La Regione Siciliana ha, infine, evidenziato che con l'ultima finanziaria ha nuovamente autorizzato la definizione di procedure di ripianamento dei debiti ed ha concesso ai comuni la possibilità di continuare ad utilizzare le risorse precedentemente stanziate e non ancora impegnate, confidando con ciò che nei mesi successivi molti altri comuni avrebbero aderito a tali procedure ed usufruito delle anticipazioni regionali.

5.4 La vigilanza sui contratti di lavori

5.4.1 Premessa generale sulle criticità riscontrate

Servizi di ingegneria e architettura

La vigilanza sui contratti di appalto di lavori ha riguardato tutte le tipologie di affidamenti indicate nella Tab. 1 (pag. 117). Dai dati raccolti emerge che il maggior numero di esposti pervenuti all'Autorità riguarda l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura; in questo particolare settore, infatti, si registrano criticità correlate all'innalzamento fino a euro 40.000 del limite entro il quale per i servizi e le forniture è consentito procedere mediante affidamento diretto, in deroga alla regola del confronto concorrenziale. In seguito all'esame di diversi casi segnalati, è emerso che anche per questi affidamenti resta ferma la necessità di conformarsi a criteri di rotazione, per evitare di consolidare rapporti solo con alcuni professionisti, in totale spregio del principio di concorrenza; a tal fine, sarebbe auspicabile che le SA, pur in assenza di una prescrizione di legge optino per procedure più idonee ad assicurare maggiore concorsualità, ovvero indichino nei rispettivi regolamenti per gli acquisiti in economia, criteri per assicurare la rotazione. Inoltre, in diversi casi, è stato contestato che l'affidamento di incarichi differenti ma, comunque, riferibili ad

interventi sostanzialmente unitari, aveva consentito alla stazione appaltante di restare al di sotto della soglia di importo, entro la quale è ammesso l'affidamento diretto. Il frazionamento degli incarichi – pratica tra l'altro in contrasto con l'esigenza tecnica di un'attività unitaria per la progettazione e conduzione dell'opera (direzione lavori, coordinamento della sicurezza) - può essere evitata solo considerando complessivamente il valore di tutti i servizi tecnici necessari per l'intervento; inoltre - anche al fine di soddisfare l'interesse pubblico alla qualità delle prestazioni – è necessario che l'importo a base di gara risulti congruo rispetto alle prestazioni richieste ed ai relativi costi, soprattutto in seguito all'abrogazione dei minimi tariffari. Infatti, in diversi casi, l'Autorità ha rilevato che le ragioni dei maggiori costi delle opere, del dilatarsi dei tempi di realizzazione e dell'insorgere di contenzioso, dovevano rinvenirsi proprio in carenze della progettazione.

Criticità in fase di aggiudicazione

L'esame delle tipologie di criticità segnalate consente di svolgere un'ulteriore considerazione; anche rispetto agli appalti di lavori le richieste per un intervento chiarificatore da parte dell'Autorità riguardano la corretta applicazione delle disposizioni che disciplinano la predisposizione dei bandi, lo svolgimento delle procedure di gara, la qualificazione giuridica del soggetto aggiudicatore. In quest'ultimo ambito, ad esempio si inquadra l'istruttoria avviata dall'Autorità per chiarire se i Consorzi Stradali – costituiti obbligatoriamente tra i privati per la cura di strade vicinali ad uso pubblico – in quanto enti pubblici non economici che beneficiano del contributo comunale, debbano o meno essere ricondotti tra le amministrazioni aggiudicatrici e ritenersi quindi assoggettati alla normativa sugli appalti pubblici. Altre criticità concernenti la fase di gara riguardano l'introduzione nella *lex specialis* della possibilità per gli operatori economici di presentare nell'ambito della propria offerta le cosiddette "varianti migliorative", che la SA deve valutare in applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; nella prassi, molto spesso, si tratta di vere e proprie variazioni delle prescrizioni progettuali o di estendimenti progettuali; in tal senso sarebbe necessario individuare dei limiti all'ammissibilità della varianti migliorative,

escludendo ad esempio che le opere aggiuntive possono essere considerate delle migliorie.

Gran parte delle criticità evidenziate riguardano, comunque, la fase dell'esecuzione contrattuale. Così, con riferimento alle concessioni di lavori, più volte l'Autorità si è trovata a rilevare l'approvazione di una variante in corso d'opera che ha avuto l'effetto di modificare in modo sostanziale il progetto iniziale posto a base di gara; ciò in spregio dell'art. 143, co. 8 del Codice, che stabilisce nel dettaglio le situazioni che consentono di modificare il PEF per ripristinare il necessario equilibrio fra le prestazioni richieste al concessionario ed i ricavi conseguibili. Il principio enunciato dal legislatore per le concessioni di lavori – e che con il recepimento delle nuove direttive europee sarà esteso anche alle concessioni di servizi – è quello per cui i termini economici del rapporto non possono essere modificati nel corso del suo svolgimento in quanto, così facendo, verrebbe del tutto vanificato lo scopo del meccanismo concorrenziale di scelta del contraente. In molti casi, peraltro, si è dovuto riscontrare che modifiche alla convenzione finalizzate a ristabilire - per l'intervenuta ed imprevedibile esigenza di maggiori lavori - l'equilibrio economico della concessione hanno coperto anche maggiori costi sostenuti per lavori contemplati nel progetto iniziale.

Criticità ricorrenti in fase di esecuzione contrattuale

Negli appalti integrati e in quelli di sola esecuzione, le criticità della fase esecutiva sono invece da ricondursi, oltre che alla carenza della progettazione, anche alla formulazione di offerte inadeguate, presentate dagli OE in sede di gara, con l'intenzione di recuperare l'eccessivo ribasso offerto attraverso varianti in corso d'opera o dando luogo a contenzioso. Sicché, sistematicamente, le SA si ritrovano a fronteggiare richieste di varianti e riserve da parte degli operatori economici, in numero tale da generare sospensioni o gravi ritardi dei lavori.

Altre problematiche affrontate con riferimento alla fase dell'esecuzione contrattuale hanno riguardato la mancata applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle disposizioni introdotte al co. 3 dell'art. 118 del Codice dal secondo decreto correttivo; l'articolo richiamato prescrive che la corresponsione dei corrispettivi dovuti all'appaltatore per le prestazioni da

questi eseguite debbano essere sospese, in caso di mancato pagamento, da parte di quest'ultimo, dei sub-appaltatori.
In altri casi, al contrario, è stata segnalata l'interruzione dei lavori e l'abbandono dei cantieri da parte degli operatori economici, in seguito alla contestazione del mancato pagamento da parte della stazione appaltante di quanto dovuto per le opere già realizzate; in tali casi gli operatori economici ricorrono all'eccezione di inadempimento, di cui all'art. 1460 del codice civile, rifiutandosi di eseguire le proprie prestazioni, in assenza dell'offerta di un contemporaneo adempimento da parte della stazione appaltante.

5.4.2 Esame delle criticità emerse nel corso dell'attività ispettiva

Le indagini ispettive svolte nel corso del 2013 si inquadrano nell'ambito della funzione di vigilanza diretta ad assicurare l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 6 co. 7 lett. c) del Codice; tale attività ha riguardato lo stato dell'arte della realizzazione di grandi opere, affidate a contraente generale o mediante appalto integrato, ed ha consentito di rilevare le criticità che in fase di esecuzione contrattuale hanno determinato l'aumento considerevole dell'importo dei lavori e l'insorgere di rilevante contenzioso.

a) Lavori di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19 - Lotto I (Tratto dal km 9+800 al km 44+400)

Tra gli accertamenti ispettivi svolti si segnalano quelli che hanno riguardato i lavori - articolati in due lotti - di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19. L'indagine è stata avviata in quanto si tratta di opera inclusa tra le Infrastrutture Strategiche nell'ambito di applicazione della L. 443/2001 (Legge Obiettivo), che presenta delle criticità riguardanti l'aumento dei costi, il mancato rispetto del cronoprogramma e la presenza di rilevante contenzioso.

La strada SS 640 collega la città di Porto Empedocle con quella di Caltanissetta, e termina con l'innesto sull'autostrada A19 (Palermo-Catania) e il suo tracciato si snoda nelle province di Agrigento e Caltanissetta e attraversa la famosa Valle dei Templi, un'area archeologica della Sicilia caratterizzata dall'eccezionale stato di conservazione e da una serie di importanti templi dorici del periodo ellenico. I lavori inclusi nel Lotto I (tratto dal km 9+800 al km 44+400) prevedono interventi su tre gallerie artificiali, otto svincoli - di cui due di nuova costruzione e sei di adeguamento – nonché su ventuno viadotti per un totale di circa 6 km. Oltre a costituire un collegamento rapido tra i comuni attraversati e le province di Agrigento e di Caltanissetta, l'opera collega la parte sud occidentale dell'isola ad un'arteria fondamentale come quella dell'autostrada A19 Palermo-Catania.

Il finanziamento è stato concesso dalla Regione Sicilia e dal CIPE per un totale di euro 594.600.000, poi ridotto in esito alla gara. Il progetto preliminare è stato redatto nel 1999 dall'Anas, mentre il progetto definitivo è stato redatto su incarico dalla Provincia di Agrigento dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese, vincitore di gara espletata della stessa Provincia. A seguito di procedura ristretta, l'appalto è stato aggiudicato con un ribasso d'asta del 22,27293% all'ATI - CMC "Cooperativa Muratori e Cementisti" di Ravenna e CCC "Consorzio Cooperative Costruzioni" di Bologna, per l'importo contrattuale di euro 377.464.675,21. II contratto è stato stipulato in data 09 giugno 2008, con la Società Empedocle S.c.p.a. (Società Consortile per Azioni), alla quale erano stati concessi 210 giorni per la presentazione del progetto esecutivo e 1300 giorni per l'ultimazione dei lavori. In realtà, gli elaborati progettuali sono stati consegnati dal Contraente Generale solo in data 27 novembre 2008, e quindi con 46 gg. di ritardo rispetto a quelli previsti contrattualmente; inoltre, secondo la prassi per cui il ritardo nella consegna degli elaborati del progetto esecutivo da parte dell'appaltatore è compensata con la riduzione dei tempi contrattuali previsti per l'esecuzione dell'opera, in occasione della stipula del I Atto Aggiuntivo del 27 luglio 2009 è stata prevista la riduzione dei tempi di realizzazione dell'opera da 1300 gg a 1260 gg.

Nel corso della progettazione esecutiva, in ragione delle risultanze delle campagne di indagini geognostiche integrative, sono state introdotte dal GC alcune varianti e modifiche tecniche. Un'errata valutazione di RFI sulle caratteristiche strutturali di una delle gallerie interessata dai lavori, ha determinato l'introduzione di variazioni nella protezione della stessa galleria, con conseguente aumento dei lavori.

Nel corso dei lavori è stata redatta una perizia di variante proposta dal GC, in quanto, su richiesta della Prefettura di Agrigento, è stato interdetto l'uso di un numero elevato dei siti di cava e di deposito originariamente considerati nel progetto esecutivo; inoltre, maggiori oneri si sono resi necessari per l'esecuzione di scavi e saggi per la tenuta della documentazione e la conservazione di reperti ed evidenze archeologiche emerse durante l'esecuzione dei lavori. Ulteriori adeguamenti si sono resi necessari per interferenze con enti e/o gestori, per la necessità di procedere alla bonifica di maggiori quantitativi di materiale proveniente dai rilevati esistenti, ed infine, per un intervento di placcaggio di un costone roccioso. Come evidenziato nella seguente tabella riepilogativa l'importo finale complessivo riconosciuto al GC è di euro 438.512.705,72 con un aumento rispetto all'importo di aggiudicazione pari ad euro 47.621.158,15 (Tab. 5).

Tab. 5 Riepilogo importi

Progettazione	Definitiva	Esecutiva	Variante	Differenza Totale
Lavori Principali	€ 329.979.216,05	€ 341.863.374,88	€ 373.435.849,19	12,71%
Lavori a misura (interf. e archeolog.)			€ 8.710.299,19	
Prove di laboratorio	€ 4.000.000,00	€ 4.144.059,48	€ 6.741.569,47	66,16%
Totale ulteriori prestazioni affidate al GC	€ 25.150.000,00	€ 21.744.245,37	€ 23.758.510,90	-6,40%
Oneri della Sicurezza	€ 14.335.459,16	€ 14.851.748,87	€ 16.601.744,41	15,26%
Oneri del Contraente Generale	€ 8.000.000,00	€ 8.288.118,97	€ 9.264.732,56	15,26%
Totale importo complessivo affidato al GC	€ 377.464.675,21	€ 390.891.547,57	€ 438.512.705,72	15,62%

Per effetto di diverse proroghe del termine di consegna - una prima di 51 gg. ed una ulteriore di 80 gg. - il termine finale di conclusione dei lavori è slittato al 27 ottobre 2012; in seguito, per effetto dell'approvazione di una perizia di variante per la quale sono stati concessi altri 182 gg., il termine di consegna è stato posticipato al 27 aprile 2013. Anche il predetto termine non è stato rispettato ed in seguito è persistita l'incertezza sui tempi di ultimazione.

Nel corso dei lavori, il Contraente Generale ha iscritto numerose riserve sugli atti contabili. Al riguardo, è stato rilevato che le più rilevanti sono correlate ad una contestazione del Contraente Generale nei confronti dell'Anas; in particolare, la contestazione attiene all'operato dell'R.T.I. che ha redatto il progetto definitivo; infatti, numerose aree incluse tra quelle oggetto di lavorazione avevano destinazione urbanistica diversa da quella reale, mentre altre aree che dovevano essere interessate dai lavori non sono state inserite nella progettazione. Ne è conseguita l'interruzione delle attività lavorative ed il riconoscimento di un fermo tecnico di 428 giorni, utilizzati dallo stesso GC per la rimozione dei predetti impedimenti. Al riguardo, è stato rilevato che il CG aveva l'obbligo contrattuale di verificare la progettazione definitiva già elaborata nonché l'onere di verificare e predisporre un motivato aggiornamento della stessa nell'ambito della progettazione esecutiva; pertanto, occorreva accertarne eventuali responsabilità rispetto alla redazione del Piano Particellare. Inoltre, è stato rilevato che sebbene le carenze del progetto definitivo e del piano particellare dovessero porsi a carico del Contraente Generale secondo le previsioni del capitolato speciale, in sede di sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, l'Anas ha rinunciato a qualsiasi pretesa per i ritardi nella progettazione esecutiva nei riguardi del CG, a fronte della rinuncia di quest'ultimo ad eventuali contestazioni o pretese economiche.

Sempre con riferimento alle riserve ed al contenzioso, è stato constatato che la Commissione per la predisposizione della proposta di accordo bonario ex art. 240 del Codice - nonostante si sia costituita in data 13 settembre 2011 - si è espressa solo in data 06 giugno 2013 e quindi quasi due anni dopo dal

suo insediamento; ciò, in violazione del co. 5 del già richiamato art. 240, che prevede un termine di novanta giorni dalla costituzione della commissione.

b) Autostrada Pedemontana Lombarda - Lotto II

Nel piano delle ispezioni per il 2013 è stata inclusa l'attività contrattuale della Società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. (in seguito APL) di Milano. APL è una società concessionaria designata da Anas che ha individuato altresì, quale soggetto deputato al ruolo di Concedente, la Società Concessioni Autostradali Lombarde SpA (in seguito CAL); CAL è formata da Anas medesima e da Infrastrutture Lombarde SpA (ILSPA), quest'ultima partecipata interamente dalla Regione Lombardia.

L'opera viaria si snoda a mo' di linea di gronda della zona prealpina, a nord di Milano ed è concepita dal punto di vista progettuale e contrattuale in due parti: la prima, anche detta tratta A o prima parte, va dal raccordo di Olona sull'A6, fino allo svincolo di Lomazzo sulla A4; una seconda parte costituita da Tratta B1, Tratta B2, Tratta C, Tratta D, e due svincoli rispettivamente di Varese e di Como; l'accertamento ispettivo ha riguardato la Tratta B1, essendo la tratta A stata oggetto di una precedente visita ispettiva, in attuazione del Piano del 2012.

Per la realizzazione dell'opera APL ha beneficato di un contributo pubblico ai sensi della legge n. 443 del 2001 (delibera CIPE n.121 del 2001); ha, quindi, espletato due distinte procedure: con una prima, ha affidato la tratta A, in corso di avanzata realizzazione, a mezzo dell'istituto del Contraente Generale; con una distinta procedura di evidenza pubblica, ha affidato la seconda parte, che è ugualmente in corso di realizzazione, limitatamente allo svincolo di Lomazzo e alla progettazione definitiva ed esecutiva, mediante appalto integrato. I due interventi sono legati, oltre che dalla continuità fisica in Lomazzo, dal Piano Economico e Finanziario, unico per tutta l'opera viaria.

L'aggiudicazione dell'appalto integrato ha avuto luogo in data 28 luglio 2011 a favore del R.T.I. con mandataria Strabag AG e mandanti Grandi Lavori Fincosit S.p.A., Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. e Adanti S.p.A. ("ATI Strabag"). Tale aggiudicazione è stata tuttavia oggetto

di una recente sentenza del TAR Lombardia, che ha riconosciuto al secondo classificato, Consorzio Pedelombarda 2, con mandataria Impregilo s.p.a, il risarcimento per equivalente in quanto da considerare secondo il TAR migliore classificata nell'ordinamento delle offerte.

All'esito dell'istruttoria sono emersi i seguenti tre profili che meritano approfondimenti. Un primo, risiede nelle incertezze sui costi e sui tempi dell'aggiornamento del Piano Economico e Finanziario dell'intervento e del conseguente *arranging* finanziario, data la crisi economica subentrata all'appalto. Occorrerebbe l'accensione di linee di credito per eseguire la Seconda Parte nonché per completare la prima tratta, ponendo questa in condizioni di produrre da subito un flusso di cassa e quindi favorire l'ottenimento del *closing* finanziario della concessione. Non può, comunque, disconoscersi che le modifiche all'erogazione finanziaria del contributo pubblico (anticipo dal secondo contratto al primo), sono da attribuire in definitiva alla crisi finanziaria in atto, che non ha consentito ad APL di reperire nei tempi ipotizzati la provvista posta a suo carico secondo la concessione.

Il secondo punto è rappresentato dall'incertezza che ha gravato sull'aggiudicazione ed i possibili effetti sotto il profilo dell'indennizzo al secondo classificato reintegrato, come detto, nell'aggiudicazione.

Il terzo aspetto, è invece rinvenibile nello "spezzettamento" della esecuzione della seconda parte, posta in essere per fini ragionevoli (avviare l'esecuzione dell'opera) e necessitati (attendere di volta in volta la copertura finanziaria), tuttavia dagli esisti incerti. Infatti, non può essere escluso il carattere vessatorio della clausola che lega le sorti dell'esecuzione a quelle della provvista finanziaria, qualora i tempi dell'*arranging* finanziario si dilatino eccessivamente e in modo non controllabile per il concessionario, finanche a paventarsi l'ipotesi dell'incompiutezza dell'opera progettata. In disparte l'incertezza sui tempi di esecuzione dell'opera, il vantaggio dell'operazione rimarcato da APL, cioè di avviare l'esecuzione dell'opera senza disporre di un'ampia copertura dei finanziamenti, potrebbe rivelarsi solo apparente sotto il profilo dei risarcimenti all'esecutore del secondo lotto, laddove questi, in caso di

ritardi eccessivi dei finanziamenti, si vedrebbe comunque legittimato a intraprendere un'azione risarcitoria nonostante le modifiche consensuali introdotte nel contratto.

In conclusione, alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha disposto di proseguire il monitoraggio del procedimento di realizzazione della seconda parte dell'opera, richiedendo di fornire un quadro aggiornato del Piano economico e finanziario (unico), la rimodulazione dei costi e fonti di finanziamento e l'indicazione delle connesse problematiche di approvvigionamento e dei tempi previsti. Inoltre, si è richiesto un aggiornamento sullo stato di esecuzione delle opere, dell'iter di approvazione presso il CIPE, del contenzioso in corso d'opera conseguente all'iscrizione da parte dell'appaltatore di numerose riserve sugli atti contabili (accordi bonari o altre modalità di risoluzione) e di quello instaurato innanzi al giudice amministrativo.

c) Autostrada Pedemontana Lombarda - Lotto I (tangenziali di Como e Varese tratta A8-A9 del collegamento autostradale)

Al contempo, nel corso del 2013, in ragione delle criticità emerse all'esito dell'attività ispettiva svolta nel 2012 è proseguito anche il monitoraggio sull'avanzamento dei lavori relativi al I lotto.

L'esame della documentazione integrativa, inviata dalle parti a sostegno delle proprie controdeduzioni, ha confermato che il notevole aumento dei costi è dipeso dal fatto che il progetto preliminare - redatto nel 2004 - posto a base di gara prevedeva scelte progettuali inattuali in relazione ai vincoli ambientali e alle normative tecniche vigenti al momento della redazione del progetto definitivo; peraltro, la carenza progettuale è stata confermata anche dalle risultanze della campagna di indagini geognostiche, che si è ritenuto di eseguire solo in fase di elaborazione del definitivo.

Altra criticità è stata rinvenuta nel mancato recepimento negli elaborati posti a base di gara di tutte le prescrizioni approvate dal CIPE nella deliberazione n. 77 del 26 marzo 2006, la cui valutazione economica non è stata, pertanto, inclusa nel progetto preliminare, ma rinviata al momento della stipula del contratto. In ragione delle descritte circostanze, con la

progettazione definitiva si è registrato un aumento economico tale da compensare totalmente il ribasso ottenuto in sede di gara. Al contrario, sarebbe stato necessario che già in fase di aggiudicazione dei lavori tutti i dettagli - sia di carattere tecnico che economico – dell'opera da realizzare fossero fissati, per consentire una più certa determinazione della tempistica dell'esecuzione e garantire la *par condicio* degli operatori potenzialmente interessati a formulare un'offerta. Peraltro, può anche ipotizzarsi che se il progetto definitivo fosse stato acquisito dall'amministrazione corrispondendo all'aggiudicatario i soli oneri della progettazione, per essere posto di nuovo a base di gara, la stazione appaltante avrebbe potuto conseguire con il ribasso ottenuto, un risparmio complessivo.

Anche in seguito alla sottoscrizione del contratto, attraverso accordi ratificati nell'Atto aggiuntivo n. 2, sono state modificate alcune condizioni che dovevano ritenersi definite con la presentazione dell'offerta in gara; si tratta della clausola con la quale è stata prevista una rilevante riduzione del prefinanziamento dei lavori a carico del CG; al riguardo, è stata evidenziata – da parte del CG - l'insorgenza di situazioni che, intervenendo dopo la procedura di gara, successivamente alla conclusione del contratto e prima della sua attuazione, hanno mutato il contesto in cui il contratto si svolge, alterandone l'equilibrio sinallagmatico. La grave crisi complessiva dei mercati finanziari e le conseguenti ricadute sull'accesso al credito avrebbero comportato conseguenze imprevedibili sulla possibilità per il concessionario di reperire i finanziamenti necessari alla realizzazione dell'opera, come previsti nel Piano Economico Finanziario approvato, determinando l'impossibilità di procedere all'attivazione del prefinanziamento nei tempi e con i contenuti offerti in gara e previsti nel contratto. Resta fermo, però, che proprio la quota di finanziamento offerta aveva costituito elemento di valutazione in sede di gara, contribuendo alla conseguente aggiudicazione.

Tra le previsioni contrattuali - introdotte con atto aggiuntivo – che hanno determinato un'alterazione delle condizioni di aggiudicazione, vi è anche quella che consente la sospensione dei lavori per la carenza di risorse economiche da parte della concedente APL; le carenze finanziarie del

concessionario rese evidenti dalla formulazione della clausola contrattuale *de qua* e la riduzione degli oneri di prefinanziamento in capo al GC accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi accettabili; è di tutta evidenza, dunque, che la valutazione preventiva delle risorse occorrenti e di quelle disponibili per la realizzazione e gestione delle opere si è rivelata inadeguata, al pari dell'analisi dei rischi associati. Anche lo stato dei lavori eseguiti è tale da far ritenere che il termine contrattuale di ultimazione dei lavori non possa essere rispettato.

L'Autorità ritiene, pertanto, improcrastinabile un intervento da parte di APL e di CAL finalizzato al tempestivo compimento dell'opera e al buon esito della fase realizzativa; in particolare, anche ai fini dell'applicazione di eventuali penali previste dalla Convenzione a carico del CG, occorre un attento monitoraggio in ordine all'effettivo reperimento da parte di quest'ultimo delle risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione delle prestazioni, nel rispetto della tempistica programmata.

5.4.3 Focus tematici ed indagini settoriali in tema di affidamenti a Contraente Generale

a) Indagine nell'ambito degli affidamenti a contraente generale. Studio del fenomeno del contenzioso durante la fase di esecuzione dei lavori.

L'indagine ha riguardato i seguenti interventi:

1. Autostrada Salerno-Reggio Calabria – Macrolotto 5: Lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1° CNR 80 tra i Km 393+500 (svincolo di Gioia Tauro escluso) al Km 423+300 (svincolo di Scilla escluso), affidato da Anas S.p.A. alla società Salerno-Reggio Calabria s.c.p.a.;
2. Affidamento a Contraente Generale, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f) della L. 443/2001, nonché art. 9 del D.lgs. 20 agosto 202, n. 190, della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione e direzione dei lavori di esecuzione della nuova linea C della Metropolitana di Roma, con sistema di automazione integrale su ferro senza macchinista

a bordo – tracciato fondamentale da T2 a T7 (Clodio/Mazzini – Monte Compatri/Pantano) e Deposito-officina Graniti, affidato da Roma Metropolitane s.r.l. alla società Metro C S.c.p.a.;

3. Sistema di viabilità "Asse Viario Marche – Umbria e quadrilatero di penetrazione". Maxi lotto 1 – Lavori di completamento della direttrice SS 77 "Val di Chienti" Civitanova Marche – Foligno tramite realizzazione del tratto Collesentino II – Foligno e degli interventi di completamento. Sublotto 2.1. "S.S. 77 tratto Valmenotre – galleria Muccia (esclusa)" affidato da Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. alla società Val di Chienti S.c.p.a.

L'analisi delle riserve iscritte dai diversi CG in relazione agli interventi oggetto di indagine ha messo in evidenza come le richieste più consistenti attengano ai maggiori oneri connessi a slittamenti temporali nell'attività di progettazione e/o esecuzione dovuti a eventi non imputabili al CG medesimo.

Riguardo agli slittamenti temporali, le previsioni del CSA di alcuni degli interventi in questione sembrano voler limitare il riconoscimento di maggiori oneri per andamento anomalo dei lavori e/o delle attività di progettazione. In particolare, è stata esclusa talvolta esplicitamente la possibilità di riconoscere rimborsi, indennizzi o risarcimenti in caso di frazionamento delle attività oggetto di affidamento e di slittamenti temporali dei termini contrattualmente previsti.

Per quanto concerne le cause che hanno determinato ostacoli al programmato andamento dei lavori, le stesse sono prevalentemente ascrivibili a:

- tutela ambientale (es. verifica di ottemperanza);
- indagini archeologiche (es. prescrizioni soprintendenza, sospensioni dei lavori dovute a rinvenimenti e indagini archeologici);
- sorpresa geologica;
- interferenze con sotto-servizi (collettori, servizi energetici, ecc.);
- introduzione nuove disposizioni normative (es. SISTRI, nuove norme in materia di costruzioni);

- mancate deroghe (es. utilizzazione esplosivi notturni, effettuazione turni di lavoro continuativi all'aperto).

Le prime quattro circostanze evidenziate sono quelle che più frequentemente e in misura più rilevante determinano le richieste di maggiori oneri.

Trattasi di cause non propriamente tecniche ma per lo più attinenti a carenze nella fase di indagine e di acquisizione di autorizzazioni, pareri, intese con i gestori dei pubblici servizi.

Le previsioni contrattuali degli interventi oggetto di indagine hanno cercato di limitare il riconoscimento di maggiori oneri al CG per le suddette cause, escludendo ad esempio la possibilità di riconoscere compensi per mancanza, inesattezza e/o incompletezza delle indagini svolte per la definizione di qualsiasi livello progettuale, compreso quello di competenza della SA; oppure, stabilendo l'obbligo per il CG di risolvere, con oneri a propri carico, anche le interferenze con sotto-servizi non censiti in fase di progetto.

Tali previsioni, tuttavia, non sembrano ad oggi aver avuto significativi effetti concreti, almeno per quanto attiene l'iscrizione di riserve; sarà da valutare con ulteriore esame se e in quale misura saranno tenute in conto nella definizione del contenzioso.

Poco efficaci apparrebbero anche le clausole contrattuali che impongono al soggetto aggiudicatario l'accettazione del progetto definitivo in gara, atteso il fatto che le criticità riscontrate in genere non attengono a vere e proprie carenze progettuali ma a carenze dell'iter di acquisizione di pareri e autorizzazioni.

Ciò richiama l'attenzione sull'importanza rivestita dalla conferenza di servizi per l'approvazione del progetto definitivo che costituisce la sede per eccellenza per l'acquisizione di pareri e autorizzazioni da parte dei soggetti competenti al loro rilascio, nonché per la risoluzione delle interferenze con pubblici servizi.

In definitiva, quanto rilevato in merito al contenzioso in corso d'opera per gli affidamenti a CG sembra inficiare il principio ispiratore di tale tipologia di appalto pubblico, con la quale è rimessa ad un soggetto particolarmente

qualificato un'obbligazione di risultato ("realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara") che in qualche modo richiama il "rischio di costruzione" del concessionario, sebbene gli oneri in capo ai due soggetti non siano sovrapponibili.

La definizione di affidamento a CG sembra, infatti, demandare a un obbligo di realizzazione dell'intervento da consegnare all'amministrazione "chiavi in mano" che prescinde da eventuali criticità sorte in corso d'opera ("con qualsiasi mezzo"), anche se le stesse possono ostacolare e/o rallentare l'esecuzione dei lavori. Ciò in virtù della considerazione che il soggetto aggiudicatario dovrebbe essere in grado con la sua organizzazione e le sue capacità imprenditoriali di far fronte alle criticità sopraggiunte limitandone gli effetti.

Concretamente, invece, la gestione del contenzioso con il CG sembra andare in direzione diametralmente opposta, avvicinandosi di più a quella dell'appaltatore ordinario, tenuto ad eseguire l'opera secondo le indicazioni della SA senza alcun margine di autonomia e, quindi, senza alcun rischio.

Per l'intervento relativo al Sublotto 2.1 della SS 77 "Val di Chienti" si rileva, inoltre, come le attività finalizzate alla definizione delle riserve iscritte durante la fase di esecuzione dei lavori siano state avviate dalla SA con notevole ritardo rispetto alle disposizioni normative in materia.

E' emersa, pertanto, l'esigenza di attività tempestive dei soggetti responsabili per evitare lo sviluppo del contenzioso nonché la necessità del rispetto dei termini previsti dalle norme per l'attivazione delle procedure di soluzione del contenzioso medesimo, che non possono prescindere da un'attenta valutazione delle fondatezza e ammissibilità delle riserve alla luce delle clausole di capitolato.

Il Consiglio dell'Autorità, esaminato quanto rappresentato dalla Direzione, ha richiesto ulteriori approfondimenti su tutta la casistica degli affidamenti a contraente generale e un confronto con gli appalti di importo analogo, con particolare riferimento alla tipologia del contenzioso.

b) Monitoraggio delle opere di compensazione nell'ambito di grandi opere infrastrutturali di trasporto di preminente interesse nazionale di cui alla legge n. 443 del 2001 (Appendice A5).

Nel corso del 2013, è stata effettuata un'indagine esplorativa delle opere di compensazione nell'ambito degli appalti nel settore delle Grandi Infrastrutture Trasporti affidate a GC, già finanziate ed in corso di esecuzione (artt. 161 e seg. del Codice).

Il risultato che si è ipotizzato è quello di individuare le criticità più indicative nell'applicazione della normativa di riferimento comunitaria e nazionale e nell'utilizzo delle risorse pubbliche; rilevare l'andamento degli interventi compensativi nelle grandi opere infrastrutturali che presentino criticità in fase di attivazione o attuazione; proporre eventuali azioni correttive per la realizzazione degli interventi ed eventuale implementazione delle norme correlate.

L'attività svolta ha seguito un programma d'azione consistente nella ricostruzione puntuale dello stato di attivazione ed esecuzione di infrastrutture strategiche - il cui progetto definitivo risulti già approvato dal CIPE e nelle rilevazione dell'andamento degli interventi e verifica del comportamento della SA e degli esecutori.

Attraverso le informazioni acquisite dai vari RUP è stato possibile ricostruire l'andamento degli interventi, la loro tipologia e gli importi di esecuzione.

Le compensazioni rappresentano azioni dirette a riparare, risanare, o sostituire risorse naturali e servizi naturali danneggiati; la misura di compensazione è un intervento di ripristino ambientale per compensare la perdita di valore ambientale causata dalla realizzazione di opere in un'altra area più o meno vicina alla prima.

Le misure di mitigazione vengono intese generalmente come accorgimenti atti a ridurre o annullate effetti negativi o dannosi nell'ambiente dovuti alla presenza di un processo sull'ambiente circostante (es. misure di riduzione delle pressioni ambientali quali rumori o emissioni da traffico).

Alcune ricerche svolte in questo ambito[7] hanno messo in evidenza come tale approccio porti all'aumento del costo di costruzione dell'opera dell'ordine del 15% e oltre. Dagli studi sui costi delle infrastrutture ferroviarie e stradali in Italia emerge il forte peso giocato dagli oneri di compensazione territoriale, necessari a consentire l'inserimento e l'accettazione dell'opera nel contesto ambientale da parte dei soggetti pubblici interessati alla realizzazione (Regioni, Province, Comuni) che subordinano la loro approvazione all'accettazione da parte del proponente di opere aggiuntive/compensative. Le suddette richieste comportano sia un allungamento dei tempi di approvazione che un incremento dei costi, (nel documento si fa l'esempio di quanto avvenuto con l'AV dove le compensazioni rappresentano il +25/35% dei costi).

La vigilanza sulle attività di affidamento e sulla successiva realizzazione delle infrastrutture strategiche e opere compensative è affidata alla Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (STM), istituita, ex art. 2 del D.lgs. 190/2002, di attuazione della citata L. 443/2001, con D.M. del 10/02/03, il quale le affida tra l'altro: la costituzione e gestione della banca-dati dei progetti; il monitoraggio dell'avanzamento delle attività progettuali; il monitoraggio delle attività di realizzazione delle opere; il supporto delle attività dei Commissari straordinari e al CIPE; eventualmente in collaborazione con le regioni, le province autonome e gli altri enti interessati.

1) Normativa di riferimento

L'art. 165, co. 3, del Codice prevede che il progetto preliminare delle infrastrutture strategiche debba contenere il limite di spesa, comunque non superiore al cinque per cento dell'intero costo dell'opera, per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera.

Con il D.L. 70/2011 il limite di spesa, è stato ridotto al due per cento in cui rientrano anche gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati

[7] "Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte, soluzioni", Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti.

nell'ambito della procedura di Valutazione impatto ambientale (VIA). Per la norma tali compensazioni devono essere "connesse alla funzionalità dell'opera e comprendere le misure di mitigazione ambientale". In ogni caso queste norme valgono solo per i progetti preliminari nuovi, messi a punto dal 13 luglio 2011.

Le misure compensative sono disciplinate anche nel Codice dell'ambiente nel quale si prevede che la VIA sia espletata sulla base di un progetto definitivo accompagnato dallo Studio di impatto ambientale (SIA). Nel Titolo III del Codice, l'art. 22 descrive i contenuti del SIA che, tra l'altro, deve sviluppare "una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti". Il richiamo normativo di carattere generale è ripreso anche nell'allegato VII del Titolo III del Codice stesso, insieme a un dispositivo sulle misure di mitigazione e compensazione da prevedere in caso di impatto su elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti. Tuttavia, la generalità della norma potrebbe prestarsi a varie interpretazioni lasciando indeterminata la valutazione dell'efficienza dell'azione compensativa prescritta durante la procedura di VIA.

2) Criticità più indicative nell'applicazione della normativa.

Dall'analisi delle informazioni acquisite (cfr. Appendice A5) recante la rappresentazione degli interventi selezionati in quanto in fase di realizzazione o completati, emerge la ragguardevole rilevanza economica degli investimenti devoluti alle realizzazioni delle compensazioni. L'esperienza effettuata ha evidenziato, altresì, la complessità degli interventi compensativi e la carenza di informazioni organiche sulle attività inerenti la realizzazione di dette opere. In conclusione, si prospetta la necessità di implementare il sistema di monitoraggio attraverso una banca dati che rappresenti l'opera strategica, le percentuali delle opere di compensazione/mitigazione stabilite in relazione all'importo dell'opera principale, lo stato di avanzamento degli interventi, le fasi di controllo, la collaudabilità degli stessi. È da richiamare l'importanza derivante dal

controllo delle risorse destinate alle opere di compensazione, e il modo in cui queste vengono utilizzate.

5.4.4 Rassegna dei procedimenti istruttori più significativi

a) Lavori di realizzazione Nuovo Centro Congressi EUR

L'Autorità nel 2013 ha completato l'indagine relativa ai lavori di realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR di Roma.

EUR S.p.A. ha bandito, nel periodo tra il 1998 ed il 2000, un concorso internazionale di architettura per la progettazione preliminare del Nuovo Centro Congressi, aggiudicato al progetto elaborato dall'arch. M. Fuksas. Nel 2001 ha, quindi, pubblicato il bando di gara per la progettazione, realizzazione e gestione del Nuovo Centro Congressi; tale gara è stata aggiudicata nel 2002 alla Centro Congressi Italia S.p.A. (CCI S.p.A.) ed il relativo contratto di concessione trentennale è stato stipulato nel giugno 2003. Successivamente il concessionario, in sede di progetto definitivo, ha rivalutato l'importo dei lavori in relazione alle prescrizioni imposte in sede di validazione ed in sede di approvazione da parte delle amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, con previsione di un aumento dei costi da euro 200 milioni ad euro 250 milioni. E' seguita una richiesta di riequilibrio del piano economico finanziario non accolta da EUR S.p.A. Nel dicembre 2005 e con successivo lodo arbitrale del 12 maggio 2006, le parti hanno risolto consensualmente il contratto ed il progetto definitivo (elaborato dal concessionario) è stato acquisito da EUR S.p.A. Nel 2006 il Comune di Roma ha consentito ad EUR S.p.A. di realizzare l'opera con modalità differenti dalla concessione di costruzione e gestione. La società ha, dunque, predisposto un piano economico finanziario che prevedeva, in particolare, la costituzione di una società mista per la gestione del sistema congressuale (con partecipazione del 60% di EUR S.p.A. e del 40% del socio privato da scegliere con gara); nel contempo ha deciso di affidare la realizzazione dell'opera mediante appalto di sola costruzione, sulla base del progetto definitivo acquisito a seguito della risoluzione del contratto di concessione con la CCI S.p.A. Il Comune di Roma, in sede di assegnazione di apposito finanziamento, ha richiesto il rispetto del termine del 15 marzo

2007 per la pubblicazione del relativo bando. Nel 2006 è stata, dunque, affidata all'arch. M. Fuksas la redazione del progetto esecutivo dell'opera, che è stato consegnato nel gennaio 2007 ed approvato il 14 marzo 2007 dal C.d.A. di EUR S.p.A..

Nel frattempo la Società, stante l'esito negativo della procedura bandita per l'individuazione del soggetto gestore, ha rinunciato a tale possibilità e, nel dicembre 2006, ha costituito una *newco*, la Eur Congressi s.r.l. (interamente posseduta da EUR S.p.A.) per la gestione del Nuovo Centro Congressi, società operativa dal 2008.

Il bando di gara relativo alla licitazione privata per l'affidamento dei lavori è stato pubblicato nella G.U.C.E. in data 17 marzo 2007 e nella G.U.R.I. in data 26 marzo 2007, prevedendo un importo a base d'asta di euro 277.476.869,34, di cui euro 272.176.818,59 per lavori ed euro 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, e quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'appalto è stato aggiudicato alla Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. per euro 221.544.010,50, di cui € 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, oltre IVA.

In data 28 gennaio 2008 è stato stipulato il contratto di appalto, con il quale la durata dei lavori è stata stabilita in giorni 1035 naturali e consecutivi a decorrere dalla consegna dei lavori. In data 1febbraio 2008 il direttore dei lavori ha proceduto alla consegna, per cui il termine ultimo per la conclusione di lavori è stato stabilito al 2 dicembre 2010. Il contratto ha previsto anche dei termini intermedi per l'esecuzione (c.d. "*milestone*").

La realizzazione dell'opera è stata caratterizzata dall'introduzione di numerose modifiche, che hanno trovato definizione nelle perizie di varianti (ad oggi ben dieci), richiamate sinteticamente nella successiva Tab. 6.

Le ripetute varianti, oltre a determinare di per sé un incremento di spesa, hanno anche costituito il presupposto per la formulazione di riserve, con le quali l'Impresa ha richiesto il riconoscimento di maggiori oneri per andamento anomalo dei lavori. In data 14 marzo 2011 è stato sottoscritto un accordo bonario per la somma di euro 19.650.967,50 (comprensivi di rivalutazione monetaria e interessi e al netto di IVA), con riferimento a maggiori oneri registrati a tutto il 31 marzo 2010.

Tab. 6 Riepilogo delle varianti

Varianti	Data di approvaz. EUR S.p.A.	Importo aggiuntivo	Somme riconosciute all'Impresa	Importo contratto	Temp. esec.	Data ultimaz.	Catalogazione varianti ex art.132, D.lgs. 163/2006 operata dalla SA
Contratto originario	Consegna 1.02.2008	-		221.544.010	1035	2.12.2010	-
1	15.04.2008	- 105.580	52.790	221.491.220	1035	2.12.2010	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
2	20.01.2009	8.530.475	-	230.021.696	1186	2.05.2011	art.132, co.1, lett. b) e lett. d) e 132, co.3, II per. D.lgs. 163/06
3	20.11.2009	- 18.013	9006	230.012.689	1368	31.10.2011	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
4	10.03.2011	175.118	-	230.187.807	1368	31.10.2011	art.132, co.3, II per. D.lgs. n.163/06
5	10.03.2011	-	-	230.187.807	1565	15.05.2012*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
6	10.03.2011	- 6.050	3.025	230.184.782	1565	15.05.2012*	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
7	04.08.2011	4.900.111	-	235.084.894	1734	31.10.2012*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
8	16.12.2011	20.242.971	-	255.327.865	1826	31.01.2013*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
9	03.08.2012	- 693.092	-	254.634.773	1885	31.03.2013*	art.132, co.3, II periodo D.lgs. n.163/06 (e rettifica in diminuzione precedente computo metrico est.)
10	07.08.2013	1.524.977	-	256.159.750	2250	31.03.2014*	art.132, comma 1, lett. a) e b), D.lgs. n.163/06

* Termine di esecuzione dei lavori non sospesi in attesa del permesso di costruire o subordinati al collegamento con la nuova centrale di Tri-generazione di quartiere.

Le riserve avanzate dall'appaltatore con riferimento al SAL n.33 (a tutto il 30 settembre 2013) hanno raggiunto un importo complessivo di euro 188.157.745,91; parte di queste sono state oggetto del primo accordo

bonario per un importo di euro 56.365.269,67, per cui la richiesta ancora avanzata dall'appaltatore è di euro 131.792.476,24.
I lavori eseguiti a tutto il 30 settembre 2013 (SAL n.33) ammontano ad euro 184.756.231,30.
L'Autorità si è interessata sin dal 2008 al Nuovo Centro Congressi EUR, in corso di realizzazione a cura dell'azienda pubblica EUR S.p.A..
Con una prima delibera (n. 12/2008) si è espressa sulla procedura di affidamento dell'incarico di collaudo; con una seconda delibera (n. 70/2010), ha esaminato questioni afferenti il servizio di *Construction Management* per l'assistenza al DL (per il quale il Consiglio di amministrazione di Eur S.p.A. ha deliberato in data 7 giugno 2010 di prendere atto della caducazione, a seguito di sentenza del TAR Lazio).
Con una terza delibera (n. 63 del 22 giugno 2011), l'Autorità ha formulato una serie di rilievi relativamente alla fase di esecuzione dei lavori.
Successivamente ha effettuato un'attività di monitoraggio dell'opera, che ha contemplato ispezioni sul cantiere e l'acquisizione di informazioni e documentazione dalla SA e da Roma Capitale (Direzione Attuazione degli Strumenti Urbanistici – U.O. Permessi di Costruire).
In esito a tale attività, sono state evidenziate criticità nella realizzazione dell'intervento, riconducibili a carenze e inadeguate rappresentazioni dello stato di fatto del progetto esecutivo, che si sarebbero potute evitare con un maggior approfondimento e la dovuta integrazione delle varie componenti della progettazione (architettonica, strutturale, impiantistica).
Con riferimento alle problematiche che hanno determinato la necessità di opere diverse e aggiuntive, si è osservato come le esigenze finalizzate ad una ottimale fruizione del complesso per l'attività congressuale avrebbero dovuto essere tenute in debito conto sin dalla progettazione originaria, in quanto passibili di incidere in modo rilevante sulla distribuzione interna degli spazi e sulla definizione degli impianti, interferendo con le altre opere.
Di contro a tali carenze si è rilevato un importo eccessivamente elevato per le spese tecniche, in particolare per quanto attiene la progettazione delle opere complementari e la direzione artistica.

Al di là delle problematiche e delle prescrizioni avanzate da enti terzi, che Eur S.p.A. e il Comune si sono trovati ad affrontare, si è rilevata, inoltre, per l'acquisizione dei titoli edilizi, una cronologia dei passaggi attraverso i vari organi del Comune connotata da tempi eccessivi e relativamente ai quali non sono state fornite adeguate motivazioni.

Circa il contenzioso già definito con accordo bonario, si è evidenziato che alcuni dei maggiori oneri riconosciuti all'appaltatore avrebbero dovuto essere più propriamente inseriti nelle varianti; ciò in quanto detti oneri sono sostanzialmente lavorazioni aggiuntive, la cui necessità è emersa nel corso dell'esecuzione.

Si sono ravvisati, infine, deficit dovuti alla eccessiva frammentazione del contratto in sub-contratti, evidenziati come una concausa di parte dei ritardi dalla (prima) direzione dei lavori; al riguardo è stata richiamata l'esigenza che la commissione ex art. 240 del Codice valuti con attenzione, avendo riguardo a quanto indicato dal direttore dei lavori, il concorso di eventuali responsabilità dell'Impresa nei ritardi maturati nell'esecuzione, atteso che gran parte delle richieste economiche avanzate si fondano sull'anomalo andamento dei lavori.

b) People Mover di Bologna

L'Autorità si è interessata alla costruzione da parte del Comune di Bologna della metropolitana leggera per il collegamento tra la Stazione FS e l'aeroporto Guglielmo Marconi del medesimo capoluogo, nota come People Mover. L'argomento è stato già trattato nella relazione dell'anno 2012, alla quale si rimanda per la descrizione puntuale degli antefatti.

Nella delibera n. 18/2013 erano stati ravvisati vari deficit di conformità della procedura al Codice e la conseguente necessità di:

- rivisitare il patto parasociale affinché venisse eliminata la TPER acquisita senza gara pubblica nella compagine della Concessionaria;
- acquisire la società deputata alla gestione del servizio di trasporto, mediante procedure di evidenza pubblica di cui al D.lgs. 163/2006, in quanto il Concessionario è stato qualificato in sede di gara con i requisiti dell'art. 98, co. 2, DPR 554/1999 (qualificazione alternativa in carenza dei

requisiti per la gestione).

Con nota acquisita di recente, la società Concessionaria ha formulato istanza affinché l'Autorità dichiarasse l'archiviazione del procedimento in oggetto e prendesse atto che risulta conseguito quanto prescritto nella delibera n.18 dell'8 maggio 2013.

L'istanza è motivata dalla Concessionaria con l'avvenuto annullamento dell'art. 4.5 del patto parasociale del 13 gennaio 2010, ove si prevedeva lo smobilizzo del Socio Costruttore dopo il collaudo delle opere e la conseguente elevazione della quota azionaria della Società Pubblica TPER fino al 75 %; conseguentemente, CCC resta socio fino alla scadenza della concessione e TPER rimane ferma al 25 % della quota societaria.

E' stata altresì annunciata l'eventualità di ridurre ulteriormente TPER, dal 25% del patto parasociale risultante da detta abrogazione dell'art. 4.5, a una quota non superiore al 5% allorché farà ingresso nella Concessionaria il Fondo di *private equity* al quale TPER potrà cedere le restanti parti (20%).

Allo stato, l'Autorità ha in corso l'esame di tali annunciate innovazioni della procedura; l'iniziativa della Concessionaria riguarda comunque solo una delle criticità dinanzi riportate e peraltro la TPER permane nella compagine societaria della Concessionaria al 25%; anche se la riduzione della quota azionaria al 5%, per la sua tenuità, può essere ravvisata alla stregua di una misura consona con i precetti indicati al riguardo nella delibera n.18 dell'8 maggio 2013.

c) Linea B1 della Metropolitana di Roma – Tratta Bologna-Conca d'Oro. Riscontri di Roma Metropolitane s.r.l. alla deliberazione dell'Autorità n. 9 del 6.3.2013

L'Autorità era già intervenuta negli anni precedenti sulla Linea B1 della metropolitana di Roma, ottenendo, tra l'altro, in esito alle osservazioni avanzate con deliberazione n. 31/2011, un recupero, da parte della stazione appaltante (Roma Metropolitane s.r.l.), delle somme dalla stessa corrisposte all'appaltatore, in relazione alla riduzione di spesa ottenuta con la variante "migliorativa" proposta dallo stesso appaltatore in sede di redazione del progetto esecutivo.

L'Autorità aveva, infatti, ritenuto non applicabili le disposizioni di cui all'art. 11 del D.M. 145/2000 alla fattispecie della redazione del progetto esecutivo da parte dell'appaltatore nell'appalto integrato.
Con deliberazione n. 9 del 6 marzo 2013, l'AVCP ha reso note alla SA le risultanze istruttorie dell'ulteriore attività di accertamento svolta, avviata in seguito alle criticità che si erano evidenziate nel funzionamento della Linea, ma che ha riguardato anche altri aspetti dell'intervento; preso atto, in particolare, delle disfunzioni verificatesi in sede di avviamento del servizio e del già avvenuto riconoscimento all'appaltatore di somme rilevanti per effetto di due accordi bonari (rispettivamente euro 29.351.956,21 ed euro 22.074.810,02, iva esclusa) e di un premio di accelerazione di 22 milioni di euro (iva esclusa), il Consiglio ha ritenuto di evidenziare la necessità:

- di un puntuale accertamento da parte dei Collaudatori dell'avvenuto adempimento dell'appaltatore all'obbligo di ultimare le lavorazioni finalizzate alla realizzazione delle osservazioni/prescrizioni scaturite dall'Esercente e fatte proprie dalla Commissione di Agibilità e di eventuali responsabilità e conseguenti oneri economici in relazione alla mancata o ritardata attuazione delle osservazioni/prescrizioni di cui sopra e alle carenze e malfunzionamenti riscontrati nella fase di avvio dell'esercizio;
- di una verifica puntuale da parte della stazione appaltante che potesse consentire di escludere che i maggiori oneri riconosciuti all'Appaltatore con gli accordi bonari fossero attinenti a circostanze e responsabilità già contrattualmente in capo allo stesso (la deliberazione ha evidenziato, in particolare, quali di importo particolarmente rilevante le riserve relative a limiti alle deroghe sul rumore, al danneggiamento di un fabbricato di abitazione, a problematiche di ingresso della TBM alla stazione Gondar, all'apertura al traffico privato di v.le Libia);
- di approfondite valutazioni riguardo al riconoscimento all'appaltatore dell'ingente premio di accelerazione.

Con la successiva deliberazione n. 41 del 18 dicembre 2013, l'AVCP ha rilevato:

- pur prendendo atto del superamento delle criticità registratesi in sede di avvio del servizio, la carenza, allo stato, di una puntuale valutazione della SA delle eventuali responsabilità dell'appaltatore o di altri soggetti in relazione alla ritardata attuazione delle osservazioni/prescrizioni dell'esercente e, soprattutto, alle carenze e malfunzionamenti riscontrati, che hanno determinato interruzioni del servizio offerto all'utenza, danni di immagine per la stazione appaltante e l'Amministrazione comunale e, con la necessità di attività di assistenza non contemplate dall'appalto, e maggiori oneri economici per la SA;
- il riconoscimento all'appaltatore di importi rilevanti per riserve aventi ad oggetto attività indicate a carico dello stesso dagli atti contrattuali e per un'accelerazione dei lavori non confermata, allo stato, dai dati acquisiti.

Come riportato nella stessa deliberazione, la Commissione ex art. 240 del Codice nominata per la definizione di una terza procedura di accordo bonario che aveva ad oggetto le ulteriori riserve avanzate dall'appaltatore sul conto finale, ha, a maggioranza, formulato osservazioni analoghe a quelle dell'Autorità, ritenendo inammissibili alcune delle richieste risarcitorie, benché già riconosciute nei precedenti accordi bonari per i periodi precedenti.

5.4.5 Protocollo di legalità "Grande Progetto Pompei"

Nella Relazione al Parlamento del precedente anno, sono state evidenziate le finalità del Protocollo di Legalità Grande Progetto Pompei GPP e le azioni attivate dal "Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza" istituito presso la Prefettura di Napoli nell'ambito di detto Protocollo.

1) Il contesto nel quale opera il Protocollo di Legalità GPP

L'area archeologica di Pompei costituisce un patrimonio internazionale dal

punto di vista storico, artistico e culturale che necessita di interventi di tutela sistematici tanto da indurre il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo a predisporre un imponente piano per il restauro, denominato il "Grande Progetto Pompei", successivamente presentato all'Unione Europea che ne ha disposto il finanziamento per 105 milioni di euro nell'ambito del POI – FESR 2007-2013.

Nell'intenzione del Ministero, il Grande Progetto Pompei rappresenta un sistema organico di interventi di messa in sicurezza e restauro della parte scavata dell'area archeologica con l'obiettivo di: 1) arrestare gli effetti di ammaloramento degli edifici, degli apparati architettonici e di quelli decorativi, 2) contenere il rischio idrogeologico; 3) migliorare la fruizione generale del sito.

2) Nuova struttura esecutiva

Come previsto dal D.L. 91/13 cd "Valore Cultura" è stato individuato il nuovo Direttore Generale del GPP cui spetterà, fra l'altro, assicurare l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto dei servizi e delle forniture, nonché seguire la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti.

3) Quadro di attuazione del progetto e "Intesa Interistituzionale"

Il progetto è attuato nel quadro di una "Intesa Interistituzionale" sottoscritta in data 20 gennaio 2012 tra il Ministero dell'Interno, il Ministro della Coesione territoriale, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Detta Intesa è diretta ad assicurare che il piano di interventi previsti nel progetto venga realizzato ponendo in essere tutte le misure idonee a garantire un rigoroso rispetto della trasparenza delle procedure e prevenire i tentativi di infiltrazioni criminali anche attraverso una costante collaborazione tra i soggetti coinvolti e ad una rete di monitoraggio sugli appalti nonché mediante la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere.

4) Protocollo Legalità

Nell'ambito dell'Intesa Interistituzionale, in data 5 aprile 2012, è stato sottoscritto alla presenza del Presidente del Consiglio, dei Ministri competenti e del Presidente dell'Autorità il Protocollo di Legalità tra la Prefettura-U.T.G. di Napoli e la Soprintendenza Archeologica di Napoli e Pompei. In base alla suddetta Intesa Interistituzionale e al relativo Protocollo di legalità il Gruppo di Legalità agisce ai fini della prevenzione di infiltrazione criminale nel ciclo di realizzazione delle opere.

Il Protocollo di legalità è un documento facente parte integrante degli atti di gara con lo scopo di garantire la trasparenza delle procedure secondo il modello di verifiche definite dalle Linee Guida predisposte dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ed approvate dal C.I.P.E. con delibera in data 3 agosto 2011 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 3 del 4 gennaio 2012.

La metodologia adottata dal Protocollo per la realizzazione del "Grande Progetto" anche attraverso protocolli operativi prevede: il coordinamento interistituzionale; il rafforzamento del controllo della legalità; la trasparenza; l'utilizzo di piattaforme informatiche di *e-procurement*; il monitoraggio continuo dello stato di avanzamento.

5) Attività svolta dal Gruppo di lavoro

Sono state attivate azioni sull'articolazione delle misure volte alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa mediante la costituzione di una apposita banca dati denominata "Sistema informativo SI-LEG" relativa alle richieste di informazioni antimafia necessaria per consentire al Gruppo di Lavoro ed al Gruppo interforze della Prefettura il monitoraggio del flusso informativo dei dati relativi alla "filiera delle imprese" che, a qualunque titolo, partecipino all'esecuzione delle Opere.

Il sistema informativo, che è gestito dalla struttura ministeriale del Nuovo Direttore Generale del GPP, è organizzato in due sezioni: la prima, denominata "anagrafe degli esecutori", in cui affluiscono tutti i dati relativi alle imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere, comprese annotazioni di eventuale perdita del contratto ed all'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dal protocollo, nonché gli esiti delle

relative verifiche antimafia. L'altra sezione della banca dati è dedicata al piano di controllo coordinato del cantiere mediante il "settimanale di cantiere". Quest'ultimo, reca dettagliate informazioni relative alle lavorazioni da realizzare, ai dipendenti e ai mezzi dell'appaltatore e di tutte le altre imprese della filiera che, nella settimana di riferimento, operano all'interno del cantiere. In tutti i contratti e i subcontratti è a tal fine inserita una clausola, assistita da clausola risolutiva espressa per il caso di inosservanza, che impegna gli imprenditori ad inserire direttamente nella piattaforma informatica i dati relativi alla forza lavoro presente in cantiere e al periodo complessivo di occupazione specificando, in caso di nuove assunzioni di manodopera, le modalità di reclutamento.

Il sistema assolve alla fondamentale funzione di consentire di "*incrociare i dati, al fine di evidenziare eventuali anomalie*", come prescritto dal Protocollo di legalità.

E' utile rilevare che le misure di prevenzione amministrativa antimafia previste dal Protocollo si sono rivelate efficaci attese alcune estromissioni a seguito di informativa interdittiva che hanno resistito anche in sede giurisdizionale.

6) Monitoraggio della corretta realizzazione degli interventi

L'attività di monitoraggio è stata resa mediante accessi ispettivi nei cantieri dal Gruppo Interforze della Prefettura all'uopo reso edotto dal Gruppo di lavoro, circa gli esiti dei propri accertamenti e mediante periodici incontri con i referenti di cantiere e con i direttori dei lavori al fine di richiamare la loro attenzione sul ruolo e le correlate responsabilità che la normativa vigente ed il Protocollo di legalità riservano a tali figure, anche al fine di corresponsabilizzarli nell'attività di verifica della regolarità degli accessi e delle presenze in cantiere.

L'attuazione delle misure previste dal Protocollo di legalità ha registrato un momento particolarmente significativo con la sottoscrizione, in data 6 febbraio 2013, del "Protocollo operativo per la sperimentazione del monitoraggio finanziario relativo al Progetto Pompei" che estende anche alle opere in questione i contenuti del Progetto C.A.P.A.C.I. (*Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration in Public Contracts*).

In base al protocollo operativo, infatti, sarà obbligatorio per tutti i soggetti della filiera servirsi di un conto corrente dedicato per l'opera e utilizzare il bonifico elettronico conforme allo standard europeo SEPA. L'insieme delle misure previste consentirà di rilevare eventuali anomalie nei flussi finanziari e di segnalarle agli organi investigativi generando degli appositi *alert.*

7) Il Piano della Sicurezza

E' stato predisposto uno studio di fattibilità che prevede, tra l'altro, la sostituzione di telecamere fisse collocate sul perimetro esterno, ormai obsolete, e l'implementazione del sistema con oltre 270 telecamere di diversa tipologia, da installare anche all'interno dell'area archeologica.

Tale studio di fattibilità ha ottenuto, per il tramite della Prefettura – U.T.G. di Napoli, un finanziamento aggiuntivo. Sarà assicurata la copertura WiFi dell'area archeologica, al fine di collegare le telecamere *wireless* alla sala di controllo e di rendere possibile alle Forze di Polizia la verifica della regolarità degli accessi e delle presenze nei cantieri.

8) Stato di esecuzione del GPP a tutto il 2013

Dal documento progettuale presentato per il finanziamento sul Fondo europeo di sviluppo Regionale si ricava che il Progetto generale si articola in 5 Piani Esecutivi il cui stato di realizzazione è di seguito rappresentato:

A) Piano della conoscenza. Costo: circa l'8% del valore complessivo del Progetto.

- In pubblicazione il bando di gara articolato in sei lotti del "Monitoraggio, indagine e diagnosi per l'individuazione analitica dei fabbisogni di 112 Insule di euro 8.017.500;
- studi e indagini diagnostiche per la progettazione degli interventi destinati alla mitigazione del rischio idrogeologico e di messa in sicurezza dei fronti di scavo delle Regio I, IV e V e costone meridionale Regio VIII, euro 182.500.

B) Piano delle opere: costo circa l'80% del Progetto complessivo e consistente nella realizzazione di 39 progetti relativi ai lavori di cui: 5 in esecuzione (il 5% del costo) e 9 in fase di pubblicazione bando. Dall'esame svolto sulle prime cinque gare è risultato quale dato più

rilevante la presenza di offerte con elevati ribassi, di cui tre superiori al 50%, e pur superando la soglia dell'anomalia, sono rimaste egualmente aggiudicatarie a seguito della verifica di congruità dell'offerta.

C) Piano per la fruizione, il miglioramento dei servizi e della comunicazione. Costo: circa il 7% del valore complessivo del progetto. Non ancora attivato.

D) Piano della sicurezza. Costo: circa il 2% del valore complessivo del Progetto. Non ancora attivato.

E) Piano di rafforzamento tecnologico e di *capacity building*. Non ancora attivato.

9) Articoli di stampa e nuovi crolli

I recenti accadimenti legati a nuovi crolli verificatisi nel sito archeologico di Pompei, nonché al risalto dato a questa circostanza dalla stampa e dai media inducono ad alcune osservazioni quali in primo luogo la necessità di un definitivo cronoprogramma dell'intero procedimento finanziato dall'Europa (fase progettuale e fase esecutiva) che delimiti l'ambito del GPP sul quale si fornisce il contributo per la legalità e quello che accade nel resto del sito archeologico.

La figura del nuovo Direttore Generale di GPP è stata individuata proprio per cercare un riallineamento con le tempistiche del finanziamento europeo scadente nel 2015 mediante un'azione coordinata tra progettazioni, gare e tempi dell'esecuzione. Infatti emerge, nonostante imponenti sforzi delle figure coinvolte, il ritardo sulla programmazione e può ragionevolmente ritenersi che l'ultimazione non potrà avvenire nei tempi stabiliti. E' stata raccomandata dal Presidente dell'Autorità l'urgente tempistica dei lavori atteso che proroghe europee potrebbero essere escluse.

Infine, attraverso il monitoraggio sull'esecuzione potranno essere catalogate le eventuali criticità ricorrenti, attraverso la verifica di istituti quali: varianti in corso d'opera - iscrizione di riserve - costi del personale nei contratti di subappalto e nei sub-affidamenti - inadempimenti in ordine alle regolarità retributiva e contributiva dei lavoratori ecc. - passaggi di operai nei vari cantieri.

CAPITOLO VI

L'ATTIVITA' DI REGOLAZIONE

6.1 Recepimento delle Direttive Comunitarie e ruolo dell'Autorità

In vista del recepimento delle nuove Direttive comunitarie, l'Avcp ha organizzato un complesso lavoro di analisi, partendo dagli operatori economici, per ascoltare con attenzione le loro esigenze e raccogliere le criticità da questi rilevate nei testi approvati. Nel contenuto delle Direttive sono evidenziate alcune fondamentali leve strategiche riconducibili agli obiettivi di seguito elencati: maggiore semplificazione attraverso la valorizzazione delle comunicazioni elettroniche; maggiore incoraggiamento dell'orientamento alla qualità, attraverso la nuova disciplina dei criteri di aggiudicazione e all'innovazione, ivi compresa l'eco-innovazione; *favor* per le PMI; tutela ambientale, sociale e del lavoro, nell'ottica di assicurare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; maggiore impulso all'aggregazione della domanda al fine di realizzare maggiori economie di scala e risparmi sui costi di gestione degli appalti attraverso il potenziamento degli istituti di centralizzazione degli acquisti. La direttiva Concessioni nasce dalla necessità di disciplinare l'istituto della concessione perseguendo le seguenti direttrici: certezza giuridica, pubblicità e trasparenza, snellezza e flessibilità procedurale, tutela giuridica.

Nell'impianto complessivo delle nuove direttive, si rintraccia un approccio alla disciplina degli appalti e delle concessioni di tipo sostanzialmente diverso da quello adottato nel contesto normativo italiano. In quest'ultimo infatti, la regolamentazione risulta molto puntuale e dettagliata, dotata di "paletti" allo scopo di prevenire fenomeni di corruzione o di infiltrazioni criminali e, per queste sue caratteristiche, produce forti incentivi al contenzioso, senza ottenere risultati evidenti in termini di efficacia ed efficienza.

Il recepimento delle direttive può costituire, pertanto, un importante punto di svolta per modificare l'attuale quadro normativo che dovrà rappresentare una cornice entro cui il legislatore interno dovrà limitarsi a individuare gli obiettivi che l'azione amministrativa deve conseguire.
In tale contesto, l'Autorità, consapevole del suo ruolo centrale e dello specifico potere regolatorio di settore che le compete, auspica che, in fase di recepimento, venga espressamente disciplinata e ampliata la sua facoltà di emanare linee guida, fornire chiarimenti interpretativi, evidenziare *best practices*, mediante determinazioni, comunicazioni interpretative, raccomandazioni, oltre che redigere bandi-tipo, come è già previsto. Tali atti possiedono la finalità di orientare le amministrazioni aggiudicatrici nelle loro scelte, di guidare il loro operato, nel rispetto della discrezionalità riconosciuta dalle direttive, come previsto dall'art. 83, par. 4 della direttiva Appalti. E' necessario organizzare un sistema che, attraverso la *soft regulation*, sia flessibile e, quindi, più facilmente adattabile alle esigenze e ai cambiamenti del mercato. L'Autorità potrebbe quindi essere chiamata a svolgere la funzione di "… *punto di riferimento per la cooperazione con la Commissione per quanto riguarda l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici*", così come previsto dal medesimo art. 83, par. 5, come peraltro, già avviene attraverso la partecipazione al Public Procurement Network (PPN). L'Autorità infatti ha già una serie di competenze che, se opportunamente sviluppate, potrebbero costituire strumenti essenziali per un efficientamento del mercato, sia sotto l'aspetto della *soft regulation*, sia sotto il profilo di un costante e generale rilevamento delle disfunzioni di mercato, ivi compreso il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa, effettuabile tramite l'uso delle banche dati a disposizione dell'Autorità: si pensi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attualmente implementata dal D.L. 24 aprile 2014, n. 66 che ha introdotto l'elenco dei soggetti aggregatori nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti. In altri termini, l'Autorità è già oggi in grado, da un lato, di fornire indicazioni per orientare il mercato *ex ante* e, dall'altro, di vigilarne i comportamenti *ex post*, anche tramite l'elaborazione dei dati contenuti nella BDNCP. Rappresenta quindi l'organismo di riferimento più

qualificato ed idoneo ad assolvere al ruolo di garante del controllo dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, potendo esercitare i compiti di vigilanza su violazioni specifiche o problemi sistemici (art. 83, par. 2, co. 2), di segnalazione alla Commissione delle cause più frequenti di scorretta applicazione o di incertezza giuridica, compresi possibili problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme, di livello di partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e sulla prevenzione, accertamento e adeguata segnalazione di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti (art. 83, par. 3, co. 2) nonché di raccolta dei dati di cui alla Relazione prevista dall'art. 84 (secondo quanto espressamente previsto al par. 3 del medesimo articolo) della direttiva Appalti. A questo proposito, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 9 del citato D.L. n. 66 del 2014 l'Autorità è stata chiamata a stabilire i prezzi di riferimento per le categorie di beni e servizi individuate da apposito tavolo tecnico tra i soggetti interessati che costituiranno il prezzo massimo praticabile per l'aggiudicazione dalle pubbliche amministrazioni.

6.2 L'analisi di impatto della regolazione

L'analisi di impatto della regolazione, insieme alla semplificazione normativa e alla riduzione degli oneri amministrativi, rappresenta uno dei tre pilastri su cui si fonda la *better regulation*, secondo le indicazioni della Commissione Europea. I principi della buona regolamentazione, introdotti a livello internazionale dalle raccomandazioni OCSE del 1995, entrati a far parte delle politiche comunitarie già nel trattato di Amsterdam sino al recente *Programma d'azione* adottato nel quadro della Strategia di Lisbona dalla Commissione europea, ispirano la politica di semplificazione adottata in Italia, con una configurazione organica a partire dalla seconda metà degli anni '90, tesa allo scopo di migliorare la crescita, la competitività, lo sviluppo del Paese. Nel 2010, nell'ambito della *Nuova strategia per la crescita UE 2020*, alla richiamata *better regulation* ha fatto seguito la *smart regulation* (COM, 2010, 543/3) con lo scopo di allargarne il campo d'azione; migliorare la gestione della qualità della regolazione nell'intero ciclo legislativo, dalla elaborazione all'emanazione della norma; favorire un

maggiore e migliore coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, anche al fine di garantire una migliore percezione dei benefici degli interventi di semplificazione da parte di imprese e cittadini. La nuova strategia ha inoltre introdotto lo strumento dei *fitness checks* (valutazioni *ex post* della regolazione) per valutare la capacità del contesto regolatorio complessivo di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Regolamento recante *"Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)"*

L'art. 8 co. 1 del D.lgs. n. 163/2006 prevede che "*L'Autorità si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente.*" In tal modo il legislatore ha dato attuazione al contenuto dell'art. 25, co. 1, lett. c) della L. 18 aprile 2005, n. 62 "*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004.*"

Dando seguito a tali previsioni, l'Autorità ha adottato il proprio Regolamento recante "*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana[1] e sul sito web dell'Autorità (www.avcp.it). Con tale documento che descrive in dettaglio le attività di AIR e VIR, l'Autorità ha inteso procedimentalizzare l'*iter* per l'adozione dei propri atti di carattere generale. Il Regolamento prevede una prima fase di selezione dei casi da sottoporre ad analisi di impatto, in quanto non tutti gli atti a carattere generale richiedono una consultazione pubblica o l'AIR. Una volta individuati i casi, previa pubblicazione di un calendario sul sito dell'Autorità che li elenca, gli stessi vengono sottoposti a consultazione. Quest'ultima avviene sulla base di un Documento nel quale sono indicati i principali elementi su cui si chiede di conoscere la posizione dei partecipanti alla consultazione stessa. Nei casi di particolare rilievo o

[1] Serie Generale, n. 278 del 27 novembre 2013

complessità, possono essere effettuate anche audizioni pubbliche con i soggetti interessati. Successivamente, viene effettuata la valutazione delle osservazioni raccolte per iscritto o verbalmente e, quando si considerano acquisiti elementi sufficienti, si procede all'adozione dell'atto regolamentare. Il provvedimento finale può contenere, come atto separato, la relazione AIR, nella quale vengono descritte le ragioni della scelta di intervento, gli esiti attesi dal provvedimento e le motivazioni per la scelta di determinate soluzioni, indicate nel Documento di consultazione o emerse nella fase di consultazione. La relazione dovrebbe fornire una risposta a tutte le osservazioni pertinenti ricevute, in particolare quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato. Nel provvedimento finale o nella relazione AIR è indicato se per tale atto si prevede la realizzazione di una VIR, con indicazione della relativa tempistica, commisurata agli effetti attesi dell'atto. L'esito della VIR può consistere nella conferma dell'atto valutato, nella modifica per aspetti di dettaglio o nell'avvio di un nuovo procedimento AIR destinato all'adozione di un atto di regolazione sostitutivo del precedente. La Relazione di accompagnamento contiene le osservazioni pervenute e la valutazione di tutti gli elementi *pro* e contro l'accoglimento delle stesse.

Facendo seguito all'emanazione del Regolamento in materia di AIR e VIR, l'Autorità ha adottato le Linee guida interne con le quali vengono indicate le modalità operative del Regolamento stesso, nelle quali viene precisata la portata di ciascuna fase del procedimento dell'AIR e della VIR, unitamente alla suddivisione delle competenze all'interno della struttura organizzativa dell'Autorità.

6.3 L'analisi di impatto della regolazione e gli atti conseguenti

6.3.1 Determinazioni

Nel corso dell'anno 2013, in applicazione del sistema regolamentare sopra descritto, l'Autorità ha avviato vari procedimenti di consultazione, alcuni dei quali ancora in corso.

In particolare, è stata avviata la consultazione *on line* su "*Finanza di progetto. Revisione della Determinazione n. 1/2009, Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo", e della Determinazione n. 2/2010, Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici*" con la finalità di aggiornare i contenuti di precedenti determinazioni alla luce delle importanti modifiche normative intervenute in materia del partenariato pubblico–privato.

Partenariato pubblico-privato - revisione della Determinazione n. 1/2009

Infatti, rispetto al momento di adozione delle due determinazioni sono intervenute numerose modifiche normative, tra cui, in primo luogo, l'entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010. Inoltre, l'Autorità con tale consultazione non solo intende riformulare le linee guida e conseguentemente aggiornare anche i bandi tipo per le procedure di *project financing* a suo tempo adottati, ma intende altresì verificare in quale misura le SA hanno fatto ricorso alle linee guida ivi contenute e se hanno sperimentato problemi nell'applicazione delle stesse, ovvero se ritengono necessario che l'Autorità si pronunci su altre questioni connesse con l'oggetto dei due interventi, dando al contempo spazio alla considerazione delle problematiche applicative connesse alle operazioni di partenariato pubblico-privato e alla applicabilità della disciplina del *project financing* al settore dei servizi e forniture.

Determina zione n. 2/2013 – Affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa

Altre consultazioni, avviate prima dell'adozione del Regolamento AIR e VIR, sono esitate in Atti dell'Autorità.

Al riguardo rilevano, in particolare, gli interventi in materia di servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa, di cui alla Determinazione n. 2 del 13 febbraio 2013 "*Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa*" deputati ad evidenziare le criticità rilevate in tali settori e finalizzate dunque a fornire al mercato linee guida operative per il superamento delle disfunzioni che caratterizzano il mercato.

Determinazione n. 3/2013 – Le reti di impresa

Con la Determinazione n. 3 del 23 aprile 2013, "*Partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici ai sensi degli artt. 34 e 27 del D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163*", l'Autorità ha invece fornito le prime indicazioni circa le concrete modalità di partecipazione delle reti

di impresa alle procedure di gara, al fine di superare eventuali criticità applicative. Sono state in essa illustrate le caratteristiche del contratto di rete che consente di formalizzare schemi di coordinamento altamente differenziati, quanto alla funzione ed all'intensità del vincolo, in relazione al diverso grado di strutturazione della rete; è stata illustrata la differente disciplina delle modalità di partecipazione in gara e della qualificazione occorrente per l'esecuzione di lavori pubblici. In relazione alla fase esecutiva del contratto, sono state esaminate le varie graduazioni di responsabilità delle imprese "retiste" nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori cui segue l'analisi degli effetti del recesso e dell'eventuale estromissione dal contratto di rete. La Determinazione scaturisce da una consultazione indetta dall'Autorità, a seguito delle modifiche legislative al D.lgs. 163/2006 in materia. In particolare, il novellato art. 34, co. 1, lett. e-bis) ammette a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici «*le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, co. 4-ter, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 aprile 2009, n. 33*»; *la medesima disposizione soggiunge, poi, che «si applicano le disposizioni dell'articolo 37*». Tali modifiche sono state introdotte dal D.L. 18 ottobre, 2012, n. 179 ("*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*"), convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, in accoglimento delle osservazioni contenute nell'atto di segnalazione dell'Autorità n. 2 del 27 settembre 2012 recante proposte di modifica legislativa concernenti "*Misure per la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici*", adottato, a sua volta, a seguito di consultazione pubblica *on line*.

Determinazione n. 4 del 22 maggio 2013 concernente *"Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di disponibilità"*

L'Autorità è poi intervenuta, con la Determinazione n. 4 del 22 maggio 2013 concernente "*Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di disponibilità*", per risolvere una serie di dubbi sia interpretativi che strettamente operativi sull'applicazione delle nuove norme introdotte nell'ordinamento dei contratti pubblici in materia di locazione finanziaria e di contratto di disponibilità, disciplinati, rispettivamente, dagli artt. 160-*bis* e 160-*ter* del D.lgs. 163/2006.

Più specificamente, si è ritenuta preferibile la soluzione che prevede per la locazione finanziaria la stipula di un unico contratto di costruzione e finanziamento, all'interno dello stesso raggruppamento temporaneo, con la necessità di tener ferma una netta distinzione delle responsabilità finanziarie, che gravano sul soggetto finanziatore, da quelle di realizzazione dell'opera che invece gravano sul soggetto costruttore. L'Autorità ha, altresì, ritenuto più opportuno un sistema di affidamento nel quale si ponga a base di gara un unico parametro economico, il canone periodico, fisso ed invariabile per la durata contrattuale. Le linee guida evidenziano inoltre come lo strumento del contratto di disponibilità possa essere utilizzato sia per la realizzazione *ex novo* di opere che per la riqualificazione di opere esistenti e che il contratto non potrebbe avere ad oggetto opere demaniali o da realizzarsi sul demanio pubblico, quali, ad esempio, stradale, cimiteri, porti, carceri, stante il carattere privato dell'opera, mentre potrebbe riguardare la realizzazione di aree immobiliari per collocarvi, ad esempio, uffici pubblici. Le linee guida, inoltre, evidenziano la necessità di porre attenzione agli elementi remunerativi del canone di disponibilità con riferimento alla rivalutazione monetaria e agli ulteriori elementi chiave del disegno contrattuale influenzati dalla dinamica inflazionistica, quali i criteri per la riduzione del canone di disponibilità e la soglia di risoluzione del contratto.

Determinazione n. 5/2013 Programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto di servizi e forniture

Con l'atto di Determinazione n. 5 del 6 novembre 2013, adottato a seguito di consultazione degli operatori del settore, sono state adottate le "*Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture*". In tale documento l'Autorità ha in primo luogo illustrato le disfunzioni rilevate nel mercato con riferimento alle fasi di programmazione, di progettazione e di esecuzione dei contratti di servizi e forniture (riguardanti, più dettagliatamente: oggetto ed entità della prestazione non chiaramente ed adeguatamente specificati; progetto, capitolato e termini contrattuali approssimativi e che non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva; penali talvolta assenti o di modesta entità; attività di controllo – da parte delle stazioni appaltanti – sul corretto espletamento della prestazione talvolta

carenti). Inoltre, è stata illustrata la disciplina delle fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture (contenuta principalmente nella parti IV e V del D.P.R. n. 207/2010) e sottolineata l'importanza della fase di programmazione che, insieme a quella di progettazione, è funzionale a garantire una visione di insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto, migliorando le *chance* di un'efficiente gestione dello stesso, a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione.

Posto che la fase della programmazione negli acquisti di beni e servizi appare come fondamentale ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti, nel documento in esame è stata ritenuta auspicabile l'introduzione dell'obbligo di programmazione anche negli appalti di servizi e forniture, preferibilmente con previsione triennale. E' stato quindi illustrato il contenuto essenziale della programmazione, nonché l'*iter* procedurale per l'adozione del programma e dei suoi aggiornamenti annuali.

Con riferimento alla progettazione di servizi e forniture (la cui disciplina è contenuta negli artt. 279 e 280 del Regolamento), è stato chiarito che la stessa deve identificare, nel maggior dettaglio possibile, l'oggetto della prestazione del servizio o della fornitura, quale elemento essenziale per il corretto svolgimento della concorrenza nelle gare per l'affidamento di servizi e forniture. Sono stati quindi indicati i contenuti del progetto (definiti dall'art. 279 del Regolamento) e la disciplina relativa ai soggetti incaricati della progettazione, sottolineando a tal riguardo che la stessa deve essere predisposta dalle amministrazioni aggiudicatrici mediante dipendenti in servizio. E' stato precisato che l'esternalizzazione è consentita soltanto per i contratti aventi ad oggetto prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze o caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità (art. 300, co. 2, lettera b) del Regolamento). In tali ipotesi, la progettazione di servizi o di forniture può essere affidata a soggetti esterni mediante un appalto di progettazione o un

concorso di progettazione. E' stata infine illustrata la disciplina delle garanzie e della verifica della progettazione, contenuta nell'art. 280 del Regolamento, sottolineando, con riferimento alle garanzie, che l'oggetto della polizza è molto più ampio e generico di quello previsto dall'art. 269 per i lavori (la polizza in esame copre i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza del progettista per tutta la durata della prestazione e sino alla data di emissione del certificato di verifica di conformità di cui all'articolo 322), mentre, ove la stazione appaltante sottoponga a verifica il progetto, detta verifica può essere effettuata dagli uffici delle stazioni appaltanti, con possibilità di esternalizzare a soggetto munito delle garanzie «*aventi le caratteristiche indicate nel bando da ciascuna stazione appaltante*».

Con specifico riferimento poi alla fase esecutiva del contratto, è stato da un lato sottolineato il ruolo preminente rivestito dal direttore dell'esecuzione del contratto, illustrandone i relativi compiti e dall'altro riconosciuto un ampio spazio all'applicazione delle penali - la cui disciplina è funzionale alla predisposizione di adeguati incentivi al corretto svolgimento delle prestazioni contrattuali - al principio di immodificabilità dell'oggetto del contratto (previsto dall'art. 310 del Regolamento), alla disciplina delle varianti (art. 311 del Regolamento) ed infine alle modifiche soggettive del raggruppamento in corso di esecuzione.

6.3.2 Bandi-tipo e standardizzazione delle procedure e dei documenti di gara

Determinazione n. 4/2012 – i bandi tipo

L'articolo 64, co. 4-*bis*, del D.lgs. n. 163/2006, stabilisce che i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, co. 1-*bis*. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo.

In base a tale norma, in combinato disposto con l'art. 46 del Codice,

l'Autorità ha emanato la determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012, denominata "*Bando-Tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici*" finalizzata ad effettuare una prima individuazione delle cause tassative di esclusione dalle gare che possono essere legittimamente previste nei bandi di gara. La previsione della tassatività delle cause di esclusione dalla gara risponde all'esigenza di semplificazione e certezza del diritto, proponendosi di evitare, nel rispetto dei principi di massima partecipazione e di concorrenza, che le esclusioni dalle procedure di gara possano essere disposte a motivo della violazione di prescrizioni meramente formali.

Questo primo bando-tipo costituisce il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute alla redazione della documentazione di gara, e alla individuazione delle cause tassative di esclusione, salva la facoltà di derogare motivando, nei termini in esso specificati.

Come anticipato nella stessa determinazione, l'Autorità sta procedendo ad elaborare specifici bandi-tipo distinti in base all'oggetto del contratto – lavori, servizi e forniture – che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione già indicate in via generale nella suddetta determinazione n. 4/2012, contengono le ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della procedura di gara. La distinzione per macro settori risponde all'esigenza di dare conto nella documentazione elaborata di una serie di specificità tipiche di ciascun ambito/settore.

I bandi-tipo consistono in documentazione di gara-tipo, ovvero in schemi di disciplinare/lettere di invito, in cui sono contenute le regole principali per l'affidamento dei contratti pubblici.

I modelli sono formati sia da parti che si ritengono prescrittive, in particolare quelle relative alle cause tassative di esclusione, sia da parti facoltative, che possono essere o meno inserite in relazione al caso specifico, sia ancora da parti contenenti una serie di soluzioni alternative che corrispondono alle diverse opzioni legittimamente ammesse dalla normativa.

I vari modelli redatti dall'Avcp sono altresì dotati di specifici *vademecum* con l'indicazione degli elementi essenziali e di quelli eventuali che possono essere inseriti dalle stazioni appaltanti, nonché della specificazione tanto delle clausole tassative quanto delle eventuali parti derogabili, previa adeguata motivazione, da parte della SA.

In un contesto caratterizzato da una normativa in costante evoluzione, i bandi-tipo costituiscono uno strumento di ausilio e di semplificazione, guidando le scelte delle stazioni appaltanti nella complessa fase di elaborazione della documentazione di gara e facilitando la riduzione del contenzioso e la partecipazione alle gare degli operatori economici. Lo scopo dei bando-tipi è, infatti, quello di omogenizzare i comportamenti delle stazioni appaltanti, così da ridurre le incertezze interpretative mediante una corretta lettura delle procedure e semplificare l'attività di predisposizione della documentazione di gara.

Inoltre, proprio per la portata e la rilevanza che i bandi tipo hanno sul mercato e del particolare fermento normativo che caratterizza la legislazione dei contratti pubblici, l'Autorità procede altresì agli eventuali aggiornamenti automatici nel caso di modifiche normative o di orientamenti giurisprudenziali consolidati intervenuti successivamente: aggiornamenti che saranno sottoposti alla valutazione di impatto e ad un monitoraggio costante.

Bandi-tipo nel settore dei servizi e forniture

Nell'ambito dei contratti pubblici di servizi e forniture, considerata la numerosità, eterogeneità e complessità degli ambiti merceologici presenti nel settore, l'Autorità, nel mese di marzo 2013, ha predisposto il documento "*Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture*" come base per lo svolgimento di una consultazione pubblica volta a raccogliere osservazioni e proposte sull'individuazione degli specifici settori sui quali avviare l'attività regolatoria e sulla metodologia per l'elaborazione dei bandi-tipo previsti dall'articolo 64, co. 4-*bis*, del Codice. Il documento indicava alcuni degli ambiti merceologici selezionati dall'Autorità sulla base delle criticità riscontrate nello svolgimento della propria attività

istituzionale e dell'impatto economico sul mercato dei contratti pubblici. All'esito della consultazione, per la quale hanno fornito un contributo 30 soggetti tra associazioni di categoria, imprese e soggetti rappresentativi della committenza pubblica, tenuto conto delle osservazioni da questi formulate, l'Autorità ha individuato i settori prioritari per l'elaborazione dei bandi-tipo riportati nel documento conclusivo denominato "*I settori prioritari per l'elaborazione dei bandi–tipo nei contratti pubblici di servizi e forniture*", selezionando tra quelli proposti i settori per i quali lo strumento dei bandi-tipo è apparso maggiormente in grado di produrre benefici in termini di standardizzazione e semplificazione delle procedure, avuto riguardo anche al contesto normativo e alle criticità in essere nei vari contesti merceologici. E ciò in ragione del fatto che i bandi-tipo hanno la finalità non solo di riprodurre le clausole tassative di esclusione già indicate in via generale dall'Autorità nella determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012, ma anche di fornire indicazioni operative sulla gestione degli aspetti più importanti dell'*iter* di affidamento e di facilitare l'elaborazione della documentazione di gara da parte delle stazioni appaltanti.

Pertanto, i settori per i quali si è potuta rilevare una maggiore utilità ed efficacia dei bandi tipo, anche in ragione del contesto normativo e delle criticità in essere, sono quelli relativi a servizi di pulizia e manutenzione degli edifici e degli impianti, servizi di ingegneria ed architettura e servizi assicurativi.

Bando-tipo sui servizi di pulizia

Con il Bando-tipo n. 1 del 26 febbraio 2014, l'Autorità ha dato attuazione all'art. 64, co. 4-*bis*, del Codice, mediante la pubblicazione di un modello di disciplinare per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili nei settori ordinari. Il modello è stato adottato dall'Autorità in seguito all'esame delle osservazioni degli operatori del settore formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 28 luglio – 15 ottobre 2013, e dal parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emanato ai sensi del suddetto co. 4-*bis*.

Il bando-tipo consiste in uno schema di disciplinare di gara relativo ad un

appalto di importo superiore alla soglia comunitaria nei settori ordinari, da affidarsi mediante procedura di gara aperta e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del Codice e dell'art. 286 del Regolamento. Il modello, recante le norme integrative del bando relativamente alla procedura di gara, oltre a riprodurre le cause tassative di esclusione, come indicate in via generale nella determinazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 4, fornisce puntuali indicazioni sugli aspetti più importanti dell'*iter* di affidamento quali, ad esempio, la definizione dei requisiti di partecipazione, le modalità di presentazione delle offerte, la procedura di aggiudicazione e le regole per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, costituendo il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara per l'affidamento dei servizi di pulizia.

Il modello di disciplinare si compone di diversi contenuti: prescrizioni vincolanti, prescrizioni discrezionali, prescrizioni facoltative.

Più dettagliatamente, nelle prescrizioni vincolanti sono ricomprese le clausole relative alle cause tassative di esclusione, nonché le ulteriori informazioni utili che, ai sensi dell'art. 64 del Codice, integrano il contenuto del bando di gara; tra le disposizioni di tale tipo rientrano le modalità di costituzione della cauzione provvisoria e le dichiarazioni sui requisiti di ordine generale e speciale da rendere in sede di gara.

E proprio in ragione della forza cogente di tali clausole, sono fornite nella nota illustrativa che accompagna il bando-tipo, alcune precisazioni in merito al rapporto tra le cause di esclusione tipizzate nel modello di disciplinare e il cd. "soccorso istruttorio", di cui all'art. 46, co. 1, del Codice.

Al riguardo, fermo restando che le valutazioni circa la possibilità di esercitare il potere-dovere di richiedere integrazioni e chiarimenti devono necessariamente essere operate dalla stazione appaltante in relazione al caso concreto, richiamando quando già affermato in merito dall'Autorità nella determinazione n. 4 del 2012, anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, si è evidenziato che per il principio della *par condicio* il "potere di soccorso" possa essere legittimamente esercitato solo nel caso di "incompletezza interna" o "ambiguità" di documenti,

certificati o dichiarazioni prodotti nei termini dai concorrenti, ovvero in caso di mero errore materiale/formale, mentre rimane precluso sopperire, mediante il rimedio della regolarizzazione documentale, alla totale mancanza di un documento.

Il contenuto prescrittivo discrezionale è invece riferito ad aspetti della procedura che devono necessariamente essere regolamentati nella documentazione di gara ma per i quali residua, in capo alle stazioni appaltanti, un margine di discrezionalità nella definizione della relativa disciplina (ad esempio, in relazione alle modalità di effettuazione del sopralluogo ove sia previsto come obbligatorio): tali parti saranno compilate dalle stazioni appaltanti secondo le proprie specifiche esigenze, seguendo le istruzioni di compilazione riportate nel modello. In alcuni casi nel bando-tipo è già prevista una ipotesi di formulazione, ma la soluzione proposta, corrispondente ad una delle possibili soluzioni legittimamente adottabili, non è vincolante e pertanto potrà essere disciplinata diversamente dalle amministrazioni aggiudicatrici senza necessità di motivazione.

Infine, nel modello, è prevista una serie di prescrizioni facoltative e soluzioni alternative che corrispondono alle diverse opzioni legittimamente ammesse dalla normativa – ad esempio, i metodi per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui al punto II) dell'Allegato P al Regolamento. Anche in questo caso, la scelta effettuata dalla stazione appaltante tra le diverse soluzioni consentite non costituisce una deroga al modello e non richiede quindi di una specifica motivazione.

Si evidenzia che il modello sarà sottoposto a verifica di impatto della regolazione al fine di valutare il raggiungimento dei risultati attesi, la persistenza delle problematiche alla base dell'intervento e gli eventuali necessari correttivi.

I servizi di manutenzione degli immobili

L'intervento dell'Autorità nel settore dei servizi dedicati alla gestione degli immobili prevede anche la predisposizione di strumenti operativi per l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione

degli immobili. Nel corso della consultazione svolta nei mesi di marzo e aprile 2013, gli operatori del settore hanno sostanzialmente confermato le criticità che l'Autorità ha riscontrato nel settore e, più in generale, nell'ambito del cd. *facility management*. Nel complesso, le principali problematiche poste all'attenzione dell'Autorità sono state:

- la scarsa attenzione alla programmazione di servizi e l'affidamento dei contratti secondo la logica della cd. "rottura/guasto";
- la genericità della documentazione di gara circa i servizi inclusi nel contratto e la scarsità di informazioni in essa riportate sullo stato e sulle caratteristiche degli immobili e degli impianti oggetto di manutenzione;
- la difficoltà delle stazioni appaltanti di distinguere le attività da ricondurre alla sfera dei "servizi" da quelle, invece, da ricondurre alla sfera dei "lavori";
- la fissazione di requisiti di partecipazione sproporzionati, soprattutto in relazione alla capacità tecnico-organizzativa richiesta alle imprese concorrenti;
- alcune distorsioni nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ed in particolare la definizione di criteri di valutazione dell'offerta tecnica troppo generici e non collegati con l'oggetto dell'appalto, nonché la mancata suddivisione degli stessi in sub-criteri;
- difficoltà nell'applicazione dei CCNL, ed in particolare nell'individuazione dei contratti collettivi nazionali applicabili negli appalti in cui sono previsti una pluralità di servizi appartenenti a comparti di lavoro diversi, e le connesse valutazioni del costo della manodopera in sede di verifica di congruità dell'offerta.

Sulla base di tali elementi l'Autorità sta elaborando un documento di consultazione volto ad affrontate le questioni e le criticità principali attinenti ai servizi in esame con l'obiettivo di fornire agli operatori del settore strumenti operativi utili alla gestione delle relative procedure di affidamento.

Bandi-tipo per l'affidamento di lavori pubblici

Nel mese di giugno 2013 l'Autorità ha avviato la consultazione sui bandi-tipo per l'affidamento di lavori pubblici nei settori ordinari. I bandi-tipo predisposti consistono, nel complesso, in n. 16 modelli di disciplinare di gara/lettere di invito e norme integrative del bando per gli appalti di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, per i quali vige il sistema di qualificazione previsto dal Regolamento.

I disciplinari di gara regolamentano, nello specifico, la procedura aperta, ristretta e negoziata per le varie tipologie di appalto previste dall'art. 53 del Codice, ovvero la sola esecuzione di lavori e la progettazione ed esecuzione di lavori, con i criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si tratta di un insieme di modelli volti a fornire alle stazioni appaltanti strumenti operativi per l'affidamento di lavori pubblici che, oltre a riprodurre le cause tassative di esclusione, come indicate in via generale nella determinazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012 n. 4, forniscono puntuali indicazioni sugli aspetti più importanti dell'*iter* di affidamento quali, ad esempio, le modalità di qualificazione ai sensi del Codice e del Regolamento, le modalità di presentazione delle offerte e delle dichiarazioni da parte dei concorrenti, i contenuti delle offerte tecnico-economiche in relazione agli appalti di progettazione ed esecuzione di lavori, le possibili formulazioni dell'offerta economica (a corpo, a corpo e a misura, o solo a misura), le regole per la costituzione dei raggruppamenti temporanei d'impresa, le modalità per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Anche in considerazione delle richieste pervenute da alcune Associazioni del settore, l'Autorità ha sospeso la consultazione sui bandi-tipo nelle more di conoscere l'assetto normativo conseguente al parere consultivo n. 3014 del 26 giugno 2013 con il quale il Consiglio di Stato ha dichiarato illegittime alcune norme del Regolamento attinenti al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. Con il richiamato parere il Consiglio di Stato, Commissione speciale, accogliendo in parte il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dall'AGI, ha disposto l'annullamento

delle norme di cui agli artt. 107, co. 2, e 109, co. 2, del Regolamento, relativamente all'individuazione delle categorie a qualificazione obbligatoria e delle categorie cd. "super specialistiche" per le quali, in mancanza di qualificazione vige l'obbligo del subappalto o di partecipazione in ATI verticale al fine di poter eseguire quella parte di lavori non subappaltabile. Con la medesima decisione, inoltre, il Consiglio di Stato ha disposto l'annullamento dell'art. 85, co. 1, lett. b), nn. 2 e 3 del Regolamento, nella parte in cui impone all'impresa concorrente il limite del 10% per l'utilizzo, ai fini della qualificazione, dell'importo dei lavori subappaltati eccedente il 30% o il 40% a seconda che la lavorazione subappaltata appartenga ad una categoria a qualificazione obbligatoria o ad una a qualificazione non obbligatoria. Il parere del Consiglio di Stato è poi divenuto esecutivo con l'emanazione del D.P.R. 30 ottobre 2013 che ha abrogato le suddette norme del Regolamento.

Gli effetti abrogativi di tale decreto, inizialmente sospesi dall'art. 3, co. 9, del D.L. 30 dicembre 2013, n. 151, poi decaduto, sono stati riproposti dall'art. 12-bis del decreto legge per l'emergenza abitativa presentato in data 12 marzo 2014 dal Ministro per le Infrastrutture e Trasporti Maurizio Lupi che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri. La norma dispone la riduzione del numero delle categorie a qualificazione obbligatoria previste dal Regolamento e prevede, al contempo, che tali disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore delle disposizioni regolamentari sostitutive delle previsioni di cui agli articoli 107, co. 2, e 109, co. 2, del Regolamento, annullate dal decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2013, che dovranno essere adottate entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto in questione.

E' evidente che l'incertezza del quadro normativo che ha interessato una serie di norme assai complesse e nevralgiche per l'intero sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici non ha certamente facilitato il compito dell'Autorità di elaborare i bandi-tipo in questo settore. A tale incertezza ha, altresì, contribuito la novità introdotta dal D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (cd. "del Fare"), convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto

2013, n. 98 in tema di costo del lavoro, ora contenuta nel nuovo co. 3-*bis* all'art. 82 del Codice, secondo cui il prezzo più basso è valutato al netto del costo relativo alle spese del personale e della sicurezza.

Tali mutamenti normativi hanno pertanto indotto inizialmente l'Autorità a sospendere la consultazione avviata nel mese di giugno e, successivamente, a riaprirla nel mese di febbraio 2014 e ulteriormente prorogarla con l'intervenuta disposizione di cui all'art. 12-bis del decreto emergenza abitativa.

Ad oggi, l'Autorità sta proseguendo la fase di elaborazione dei bandi-tipo alla luce delle osservazioni formulate dagli operatori del settore nell'ambito della consultazione riaperta e delle osservazioni trasmesse dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

6.3.3 Altre Determinazioni

Determinazione n. 1 / 2013 - la forma dei contratti

Con l'atto di Determinazione n. 1 del 13 febbraio 2013 recante "*Indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 11, comma 13 del Codice*" sono state analizzate le difficoltà applicative dell'art. 11, co. 13, del Codice, nel testo novellato dall'art. 6, co. 3, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (cd. decreto sviluppo bis), ai sensi del quale «il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata».

In relazione a tale norma, su segnalazione degli operatori del settore, è sorta infatti l'esigenza di individuarne l'ambito oggettivo di applicazione. E' stato quindi chiarito che l'obbligo del ricorso alle modalità elettroniche di stipula appare circoscritto alla stipulazione del contratto in forma pubblica amministrativa, non essendovi una analoga specificazione con riguardo all'utilizzo della scrittura privata, nei casi in cui detto utilizzo è consentito. La modalità elettronica costituisce, dunque, una modalità

attuativa obbligatoria della forma pubblica amministrativa e non una forma alternativa alla stessa.

Conclusivamente, è stato affermato che l'applicazione dell'art. 11, co. 13, del Codice, nel testo novellato dal D.L. 179/2012, convertito con mod. dalla L. 221/2012, è circoscritta alla *species* di contratti pubblici di cui all'art. 3 del Codice; questi ultimi devono essere redatti, a pena di nullità o mediante atto pubblico notarile informatico o in forma pubblica amministrativa, con modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, o mediante scrittura privata; per la scrittura privata resta quindi ammissibile la forma cartacea e le forme equipollenti ammesse dall'ordinamento. Infine è stato chiarito che la "modalità elettronica" della forma pubblica amministrativa può essere assolta anche attraverso l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 25, co. 2, del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Determinazione n. 6/2013 – disciplina dell'arbitrato in seguito alla legge n. 190/ 2012

Nell'Atto di Determinazione n. 6 del 18 dicembre 2013, sono state fornite "*indicazioni interpretative concernenti le modifiche apportate alla disciplina dell'arbitrato nei contratti pubblici dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". Al riguardo l'Autorità ha analizzato i seguenti aspetti della disciplina dell'arbitrato.

In relazione all'individuazione dell'ambito di estensione del divieto di cui al co. 18 dell'art. 1, della L. 190/2012**,** è stato evidenziato che detto divieto non riguarda le categorie degli avvocati dello Stato e dei magistrati a riposo ma deve correttamente essere riferito solo ai magistrati (ordinari, amministrativi, militari e contabili), agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie in servizio. Quanto ai profili di diritto intertemporale dell'applicazione del citato comma 18, è stato chiarito che il suddetto divieto non ha efficacia retroattiva con riguardo agli incarichi relativi a procedimenti arbitrali in corso o a collegi arbitrali già costituiti alla data del 28 novembre 2012 (data di entrata in vigore della norma); a tale ipotesi deve assimilarsi anche il caso dei provvedimenti di nomina, con conseguente accettazione, intervenuti prima della suddetta

data, anche ove il collegio non sia ancora costituito e sia stata presentata l'istanza di nomina del terzo arbitro alla camera arbitrale successivamente a tale data. Infine è stato puntualizzato che al pregresso conferimento deve essere equiparata anche la nomina ex art. 810 c.p.c., poiché la nomina effettuata dal Presidente del Tribunale ha natura di provvedimento di volontaria giurisdizione sostitutiva di attività manchevole delle parti ed è, come tale, equiparabile al conferimento ad opera delle parti.

In relazione al differente profilo delle modalità di nomina dell'arbitro di elezione pubblica, scelto a norma dell'art. 1, co. 23, della L. 190/2012 "preferibilmente" tra i dirigenti pubblici (nel caso di arbitrato tra PA e soggetti privati), l'Autorità ha affermato quanto segue: è da escludere l'applicabilità a tale ipotesi dell'art. 815, co. 1, n. 5, c.p.c. (ricusazione dell'arbitro legato ad una delle parti da rapporto di lavoro); il rinvio al Codice contenuto nel medesimo co. 23 dell'art. 1 (per il caso di impossibilità di individuare un dirigente pubblico cui affidare l'incarico di arbitro) comporta la riferibilità al complesso delle disposizioni del Codice, ivi comprese quelle relative alle modalità di nomina degli arbitri di cui all'art. 241, escludendo invece l'attribuzione alla Camera Arbitrale del (nuovo) potere di nomina dell'arbitro della PA; il co. 21 (modalità di nomina degli arbitri) sembra trovare applicazione sia con riguardo alle controversie tra PA (co. 22) sia con riguardo alle controversie tra privati e PA (co. 23); ai sensi dell'art. 19, co. 1, lett. c) del Codice, quest'ultimo non si applica ai contratti pubblici concernenti i servizi d'arbitrato e di conciliazione; la nomina dell'arbitro di parte deve comunque avvenire nel rispetto della disciplina generale ai sensi dell'art. 241, commi 4 e 6, del Codice, ove sono stabiliti i motivi di incompatibilità per l'affidamento dell'incarico.

In ordine ai profili di diritto intertemporale relativi all'applicazione del comma 19 sull'obbligo di previa autorizzazione motivata dell'organo di governo ai fini del valido inserimento della clausola compromissoria nel bando, l'Autorità ha chiarito che con il co. 19 dell'art. 1 della L. 190/2012, viene sostituito il co. 1 dell'art. 241 del Codice, il quale prevede la facoltà di ricorrere all'arbitrato previa autorizzazione motivata da parte dell'organo

di governo dell'amministrazione. Al riguardo è stato affermato che il co. 25 esclude dall'applicazione del co. 19 gli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della legge; pertanto, il citato co. 19 si applica agli altri casi, quindi dovranno ritenersi inefficaci quelle clausole compromissorie, ancorché contrattualmente assunte dalle parti, non previamente autorizzate dall'organo di governo.

In ordine alla questione dell'inclusione nel potere di previa autorizzazione, riconosciuto all'organo di governo, anche del potere di convalidare, motivando espressamente, le clausole arbitrali già inserite nei bandi per gli arbitrati non ricadenti nell'ipotesi di cui all'art. 1, co. 25, al fine di evitare un'irragionevole disparità di trattamento tra i contratti futuri (per i quali è sempre possibile rendere l'autorizzazione, in conformità al co. 19, dell'art.1 della L. 190/2012) ed i contratti in corso, in ordine ai quali i relativi bandi di gara rechino clausole arbitrali (pur in assenza dell'autorizzazione alla data di entrata in vigore della legge sopra richiamata), l'Autorità ha ritenuto ammissibile, anche per quest'ultimi, il rilascio di un'autorizzazione a posteriori.

Determinazione n. 1/2014 – Procedimento di verifica dei requisiti speciali

Infine, con l'atto di Determinazione n. 1 del 15 gennaio 2014, sono state adottate le "Linee guida per l'applicazione dell'art. 48 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163", al fine di fornire agli operatori del settore indicazioni operative in relazione al procedimento di verifica dei requisiti speciali per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di cui all'articolo 48 del D.Lgs. 163/2006. Tale tematica era stata già affrontata con determinazione n. 5/2009, tuttavia, alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire nuove indicazioni in ordine all'art. 48 del Codice.

La nuova determinazione chiarisce, dunque, in primo luogo che il procedimento di verifica contemplato in tale disposizione normativa è obbligatorio per tutti i contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nei settori ordinari, sia sopra che sotto soglia comunitaria (il Titolo II del Codice non ne esclude, infatti, l'applicazione ai contratti sotto soglia), aggiudicati con procedura aperta, ristretta, negoziata, con o senza pubblicazione di un bando di gara o con dialogo competitivo.

Riguardo all'ambito di applicazione della procedura è stato chiarito, in particolare, che per gli appalti pubblici di lavori, per i quali vige il sistema unico di qualificazione (art. 40 del Codice), non è applicabile la verifica ex art. 48; il procedimento in esame deve invece applicarsi alle gare d'appalto di lavori di importo pari o inferiore a € 150.000, in relazione ai requisiti indicati nell'art. 90 del regolamento ed agli appalti di importo superiore ad Euro 20.658.000, per i quali oltre all'attestazione SOA con classifica VIII il concorrente deve aver realizzato, nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando, una cifra d'affari, ottenuta con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, non inferiore a tre volte l'importo a base di gara (art. 61, co. 5, Reg).

Alcune considerazioni sono state svolte in relazione alle concessioni di servizi ed alle concessioni di lavori, affermando che la procedura ex art. 48 non trova applicazione alle prime in quanto sottratte al Codice (ex art. 30), mentre trova applicazione per i lavori pubblici affidati dai concessionari di servizi, quando essi sono strettamente strumentali alla gestione del servizio e le opere pubbliche diventano di proprietà dell'amministrazione aggiudicatrice; la procedura ex art. 48 trova altresì applicazione per le concessioni di lavori pubblici (ex art. 142, co. 3). L'inapplicabilità della disposizione in esame è stata invece prevista per gli appalti di lavori affidati dai concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici e per gli appalti nei settori speciali (fatto salvo quanto previsto dall'art. 230 del Codice).

In ordine ai requisiti oggetto della verifica, è stato chiarito che trattandosi di norma sanzionatoria, di stretta interpretazione, l'art. 48 concerne esclusivamente i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi dallo stesso menzionati e che lo stesso è applicabile, qualunque sia l'importo dell'appalto di servizi o forniture, solo laddove siano stati richiesti nel bando di gara i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa e ne siano stati fissati i relativi livelli minimi.

A tal riguardo è stato inoltre precisato che la clausola del bando che prevede un livello minimo di uno specifico requisito non deve essere formulata in termini equivoci o indistinti neanche con riferimento al

periodo di attività documentabile, in relazione al quale si richiede debba essere maturato lo specifico requisito (in particolare, riguardo agli ultimi tre esercizi indicati sia dall'art. 41, co. 1, lett. c), che dall'art. 42, co. l, lett. a) e g), la data da cui procedere a ritroso per l'individuazione del suddetto triennio è quella individuata dalla data di pubblicazione del bando). Sono state, quindi, indicate le modalità di dimostrazione del possesso dei requisiti speciali.

L'atto di determinazione si sofferma, inoltre, sull'applicabilità della procedura di cui all'art. 48 agli appalti di progettazione ed esecuzione (art. 53, co. 2, lettere b) e c) del Codice) – con specifico riferimento alla possibilità di sottoporre alle sanzioni previste dall'art. 48 del Codice (art. 6. co. 11, e sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento) il progettista indicato da un'impresa concorrente o partecipante come mandante all'interno di un raggruppamento, nel caso in cui non riesca a comprovare la dichiarazione del possesso dei requisiti prescritti dal bando – ed al caso in cui il concorrente abbia dichiarato di fare ricorso all'istituto dell'avvalimento al fine di soddisfare uno o più requisiti speciali richiesti dal bando.

Nel documento in esame si analizza, altresì, la natura dei termini per gli adempimenti previsti dall'art. 48 e le modalità di verifica, confermando – riguardo al primo aspetto - (ed in linea con il precedente orientamento in materia dell'Autorità) che il termine di dieci giorni entro cui i concorrenti sorteggiati devono documentare i requisiti richiesti nel bando ed oggetto di autodichiarazione abbia natura perentoria (eccezion fatta per l'eventuale richiesta di chiarimenti ai sensi dell'art. 46, co. 1 del Codice) e – riguardo al secondo profilo – che i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa per le imprese esecutrici di lavori pubblici, per i fornitori e per i prestatori di servizi (previsti, rispettivamente, dagli artt. 90, co. l, lettere a), b) e c), del Regolamento, dall'art. 41, co. l, lett. b) e c) e dall'art. 42, co. 1 del Codice), possono essere provati dai concorrenti in sede di gara mediante dichiarazione sottoscritta in conformità alle disposizioni del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. La loro sussistenza è, poi, accertata dalla stazione appaltante in base all'art. 48, richiedendo ai concorrenti sorteggiati

e ai primi due classificati la documentazione probatoria che gli stessi sono tenuti ad esibire a conferma delle dichiarazioni rilasciate.
Infine, l'atto di determinazione esamina i presupposti al cui verificarsi si ricollegano le previste misure sanzionatorie, illustrando la disciplina sottesa all'irrogazione delle sanzioni da parte della stazione appaltante (esclusione dalla gara ed escussione della cauzione in caso di mancata conferma delle dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta) e da parte dell'Autorità (adozione del provvedimento di cui all'art. 6, co. 11, di tipo pecuniario, oltre che una sanzione di tipo interdittivo riguardo alla partecipazione alle procedure di affidamento).

6.4 Attività di analisi di impatto tecnico - normativa

Anche gli atti normativi in senso ampio (decreti legge, legislativi, disegni di legge e leggi approvate, ma anche decreti ministeriali, decreti del Presidente della Repubblica e DPCM) sono oggetto di analisi da parte dell'Autorità allo scopo di individuarne la *ratio* e approfondire in forma prodromica il possibile impatto sul mercato delle imprese e delle amministrazioni ed eventualmente l'impatto diretto che essi abbiano sull'Autorità stessa. L'attività di analisi di impatto viene condotta *in fieri,* durante la fase di elaborazione del provvedimento e soprattutto prima che esso divenga definitivo, allo scopo di sottoporre, laddove necessario, agli organi di Governo e/o Legislativi eventuali emendamenti tramite Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento emanati ai sensi dell'art. 6, co. 7, lettera f), del D.lgs. 163/2006. Dall'attività di analisi della normativa è derivata in questo anno l'elaborazione e segnalazione di varie proposte di modifica, tutte ispirate ai principi della semplificazione ed efficienza che, attraverso interventi, a volte di dettaglio, altre volte più estesi, nell'insieme sono risultate utili all'obiettivo di conferire organicità alla disciplina degli appalti pubblici.

6.4.1 Atti di Segnalazione

L'Atto di segnalazione n. 1 del 27 marzo 2013, in materia di "*Pubblicazione cartacea degli avvisi e dei bandi ex art. 66, comma 7, secondo periodo, del Codice*",

Atto di segnalazione n. 1/2013 - Pubblicazione cartacea degli avvisi e dei bandi

ha ad oggetto la disamina delle modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara a seguito di alcuni interventi normativi che hanno posto in dubbio la perdurante sussistenza dell'obbligo di pubblicazione per estratto sui quotidiani.

In particolare, nel documento sono stati illustrati tutti gli interventi normativi in materia, a partire dal 2009, in relazione ai quali si sono prospettate due differenti tesi: 1. secondo una prima opzione interpretativa, la clausola di salvezza delle disposizioni del Codice contenuta nell'art. 1, co. 31, della L. 190/2012 ed il richiamo al co. 7 dell'art. 66 e al co. 5 dell'art. 122 del Codice, operato dall'art. 34, co. 35, del D.L. 179/2012, sarebbero espressivi di una *voluntas legis* abrogativa dell'art. 32, co. 5, con conseguente piena reviviscenza delle disposizioni in tema di obbligatoria pubblicazione sui giornali degli estratti di bandi e avvisi di gara sancita dai richiamati articoli. 2. in senso contrario, l'antinomia tra l'art. 66, co. 7 del Codice e l'art. 32 andrebbe risolta facendo applicazione degli ordinari canoni ermeneutici in tema di successione delle leggi nel tempo, con conseguente abrogazione implicita della disposizione anteriore da parte della legge speciale successiva (cfr. art. 15, disposizioni sulla legge in generale). Conseguentemente, l'art. 32, co. 5, della L. 69/2009, sarebbe valso a rendere meramente integrativa la pubblicità sui quotidiani di bandi ed avvisi a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Posto che l'applicazione delle norme in materia di pubblicità di avvisi e bandi per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è materia che reca con sé importanti implicazioni sulla regolarità delle procedure di gara, nel documento è stato sottolineato che la frammentarietà e la mancanza di chiarezza del quadro normativo esposto possono essere causa di contenzioso amministrativo, soprattutto in considerazione dell'obbligo di rimborso delle spese di pubblicazione introdotto *ex lege* a carico dell'aggiudicatario.

E' stato, dunque, ritenuto auspicabile un intervento normativo, atto a coordinare le diverse disposizioni succedutesi nel tempo, in linea con le misure di modernizzazione, semplificazione e digitalizzazione dell'attività

amministrativa, introdotte con gli interventi normativi in tema di *spending review* e di sviluppo.

Atto di segnalazione n. 2/2013 – *"Osservazioni e proposte di intervento in materia di appalti pubblici"*

Con l'Atto di segnalazione n. 2 del 4 luglio 2013, recante "Osservazioni e proposte di intervento in materia di appalti pubblici", sono state rappresentate al Governo e al Parlamento alcune criticità della disciplina in materia di contratti pubblici, formulando contestualmente proposte di intervento volte a razionalizzare il sistema con finalità di contenimento della spesa pubblica, di semplificazione amministrativa e di riduzione del contenzioso che caratterizza la contrattualistica pubblica; inoltre, sono state rappresentate alcune considerazioni in relazione al possibile impatto dei recenti interventi normativi sugli atti di programmazione e di esperimento delle gare.

In particolare, in relazione alle disposizioni in tema di appalti contenute nel D.L. 69/2013, sono state analizzate le previsioni in materia di concessione di costruzione e gestione (modifiche all'art. 143 e 144 del D.lgs. 163/2006 attinenti alla revisione del piano economico-finanziario e connessa allocazione del rischio in capo al concessionario), dei criteri di individuazione delle offerte anomale (estensione al 31/12/2015 dell'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto-soglia comunitaria), dell'obbligo della garanzia globale di esecuzione (prorogato al 30/06/2014), rilevandone le criticità applicative e formulando proposte di emendamenti volte a razionalizzare il quadro normativo di riferimento.

Nel contempo sono stati proposti interventi di modifica alla stessa disciplina normativa in materia di contratti pubblici, tra i quali il rafforzamento dell'incisività dell'azione dell'Autorità, mediante attribuzione alla stessa di effettivi poteri conformativi rispetto all'azione degli attori del mercato, nonché il potenziamento dell'istituto del soccorso istruttorio ex art. 46 del Codice e dell'istituto del c.d. precontenzioso ex art. 6, co. 7, lett. n) del Codice, con finalità deflattive del contenzioso.

Infine, alcune considerazioni sono state svolte in ordine al sistema di qualificazione delle imprese, con particolare riferimento alle disfunzioni dello stesso rilevate dall'Autorità nello svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo assegnate dal Codice (*in primis* il fenomeno del

rilascio di attestazioni di qualificazione emesse sulla base di falsi certificati lavori nonché sulla base di fittizie cessioni di rami d'azienda tra imprese), sottolineando l'insufficienza delle misure contemplate dal sistema normativo vigente e proponendo interventi di modifica volti al raggiungimento di nuovi equilibri, improntati all'osservanza dei criteri di efficienza, efficacia e al pieno rispetto della legalità nell'ambito della qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici.

Atto di segnalazione n. 3/2013 - Fenomeni distorsivi del di qualificazione

Sempre in tema di qualificazione, è stato redatto l'Atto di segnalazione n. 3 del 25 settembre 2013, al fine di evidenziare taluni fenomeni distorsivi presenti nel sistema, relativi in particolare alla struttura organizzativa delle Società Organismo di Attestazione – SOA (azionariato prevalentemente familiare e capacità reddituale dei soci non coerente con la natura di sottoscrittori di azioni, destando il sospetto che si faccia ricorso ad intestazioni fiduciarie; sproporzione tra organico minimo e numero di attestati rilasciati che può indicare un'eccessiva superficialità nella conduzione dell'attività istruttoria finalizzata all'attestazione o l'utilizzo illecito di personale esterno alla SOA), al fenomeno delle cessioni e degli affitti fittizi di azienda (operazioni spesso utilizzate come espediente per evitare l'espulsione dal mercato degli appalti pubblici, per mancanza dei requisiti di cui agli artt. 38 e 48 del Codice, o per acquisire strumentalmente la qualificazione per contrarre con la P.A.) ed all'utilizzo di certificati di esecuzione lavori emessi da privati (difficilmente verificabili), posti in essere per conseguire diverse e più alte qualificazioni.

Nello stesso documento sono stati quindi proposti dei possibili interventi normativi correttivi dei predetti fenomeni e, nel contempo, sono state formulate delle riflessioni in merito ad alcune modifiche al D.lgs. 163/2006 e al D.P.R. 207/2010 che si rendono necessarie per superare gli elementi di criticità evidenziati dal Consiglio di Stato nel Parere consultivo n. 3014 del 26 giugno 2013 (che, come già illustrato, ha disposto l'annullamento degli artt. 109, co. 2, 107, co. 2, e in parte, dell'art. 85 del Regolamento) sempre con riferimento al sistema della qualificazione nel settore dei lavori.

Atto di segnalazione n. 4/2013 - Redazione degli atti di pianificazione e riconoscimento dell'incentivo ex art. 92 del Codice

L'Atto di segnalazione n. 4 del 25 settembre 2013 ha invece ad oggetto la "*Redazione degli atti di pianificazione e riconoscimento dell'incentivo ex art. 92,*

comma 6, del D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163". In tale documento sono state formulate alcune osservazioni in relazione alla disciplina recata dall'art. 92 del Codice, il quale statuisce, al co. 6, che "*Il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento di cui al co. 5 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto*".

In merito a tale disposizione, l'Autorità e la Corte dei conti hanno reso pronunce non pienamente conformi in ordine alla tipologia di atti di pianificazione in relazione ai quali l'amministrazione può riconoscere i compensi incentivanti, ivi previsti, al personale interno che li ha redatti.

Si tratta di un tema di diffuso interesse, sia in relazione alla necessità che le amministrazioni interessate redigano atti regolamentari ex art. 92, co. 5, del Codice omogenei e conformi allo spirito della norma, sia in relazione al corretto riconoscimento del compenso incentivante in favore del personale incaricato della redazione degli atti di pianificazione.

Pertanto, anche al fine di dirimere il contrasto interpretativo in materia, nel documento è stata segnalata a Governo e Parlamento l'esigenza di un intervento di modifica o di integrazione dell'art. 92, co. 6, del Codice volto ad individuare in maniera chiara la tipologia di atti di pianificazione in relazione ai quali è possibile riconoscere l'incentivo ivi contemplato, in modo da contemplare espressamente anche il riferimento a quegli atti che afferiscono, sia pure mediatamente, alla progettazione di opere o impianti pubblici o di uso pubblico.

Atto di segnalazione n. 5/2013 *"efficacia della sanzione di cui al comma 1- ter dell'art. 38 del Codice dei contratti"*

Con l'Atto di segnalazione n. 5 del 9 ottobre 2013 in materia di "efficacia della sanzione di cui al comma 1- ter dell'art. 38 del Codice dei contratti", sono state formulate alcune osservazioni in merito alle criticità inerenti l'esatta individuazione dell'effetto escludente della sanzione interdittiva ex art. 38, co. 1-ter del Codice.

In particolare, è stato osservato che tale disposizione contempla una sanzione di secondo livello, giacché l'operatore, che ha presentato attestazioni mendaci, viene sanzionato non solo da parte della stazione appaltante, con l'esclusione dalla gara in cui la falsa dichiarazione è stata presentata, ma anche, a seguito di apposito procedimento sanzionatorio

presso l'Autorità, con la preclusione della possibilità di partecipare a nuove gare o di stipulare contratti con la pubblica amministrazione per il periodo di tempo stabilito dall'Autorità.

Al riguardo, al fine di garantire che l'effetto preclusivo discendente dalla sanzione irrogata ai sensi dell'art. 38, co. 1, lett. h) resti rigorosamente circoscritto alla durata della sanzione stessa e che l'operatore economico non venga leso da una ultrattività della durata della sospensione che porterebbe a superare il periodo indicato dall'Autorità (ove ad es. un operatore economico a cui sia stata inibita la partecipazione alle gare per un breve periodo di tempo - es. 15 gg - venga espulso dalle fasi di gara successive alla presentazione dell'offerta/domanda, con l'effetto di dilatare, nella pratica, l'efficacia della sanzione fino ad abbracciare un periodo molto più lungo di quello indicato nel provvedimento) è stato, quindi, proposto di modificare la norma prevedendo che la predetta sanzione non possa reputarsi ostativa alla stipulazione del contratto qualora l'annotazione nel casellario, per la lettera h) dell'art. 38, sia intervenuta successivamente alla scadenza fissata per la presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta (data in cui, pertanto, l'operatore era in possesso del requisito in parola) e l'interdizione comminata abbia esaurito i suoi effetti prima dello svolgimento dei controlli sui requisiti, eventualmente espletati in corso di procedura, ivi compreso il controllo di cui all'art. 11, co. 8, del Codice.

Inoltre, anche al fine di rendere omogenea la previsione di cui al co. 1-ter dell'art. 38 a quella del co. 1, ultimo periodo, dell'art. 48 del Codice, è stato proposto di modificare la formulazione del primo in modo da rendere possibile una graduazione della sanzione partendo da un limite minimo definito ex lege.

Atto di segnalazione n. 1 del 12 marzo 2014 "Sugli obblighi dichiaratvi dei soggetti dotati di potere di rappresentanza ex art. 38 comma 1, con particolare riguardo ai procuratori ad negotia"

Con l'Atto di Segnalazione n. 1 del 12 marzo 2014, "*Sugli obblighi dichiarativi dei soggetti dotati di potere di rappresentanza ex art. 38 comma 1 con particolare riguardo ai procuratori ad negotia*", dell'ottica di snellimento degli adempimenti burocratici per imprese e stazioni appaltanti, in linea con le indicazioni a livello comunitario, l'Autorità ha prospettato una soluzione che ridurrebbe il numero di dichiarazioni che l'impresa è tenuta ad allegare

e i tempi di esame della documentazione prodotta dai concorrenti da parte della commissione di gara, senza incidere sulla regolarità della procedura.

In particolare, l'Autorità ha preso in considerazione la pronuncia del Consiglio di Stato, nell'Adunanza Plenaria del 16 ottobre 2013 n. 23 che ha aderito alla tesi sostanzialistica seguita da una parte della giurisprudenza ed ha affermato come l'esigenza di accertare la sussistenza dei requisiti di idoneità morale sussista anche per i procuratori speciali muniti di potere rappresentativo della società nonché di poteri decisionali di particolare ampiezza, tali da potersi ritenere analoghi a quelli che lo statuto assegna agli amministratori, sostenendo altresì che l'obbligo dichiarativo sussiste soltanto in caso di espressa previsione del bando in tal senso. Ha preso altresì in considerazione il fatto che molti bandi richiedono che tali dichiarazioni siano rese da tutti procuratori speciali di cui la società concorrente si avvale e che alla stazione appaltante si impone pertanto un obbligo interpretativo di non trascurabile entità nella individuazione delle categorie astratte di ordine generale cui ricondurre i poteri dei procuratori tenuti a rendere le dichiarazioni. E' conseguentemente giunta, al fine di attenuare le predette criticità, a suggerire l'adozione di una modalità di comunicazione più semplice e valida per tutti i casi.

Più dettagliatamente, si è proposto che il soggetto che sottoscrive i documenti di gara, in qualità di legale rappresentante dell'impresa, dovrebbe assumere l'onere di dichiarare, per quanto a sua conoscenza, e sulla base delle dichiarazioni rese dagli altri soggetti indicati nella norma o nel bando, che non sono presenti le clausole ostative alla partecipazione di cui all'art. 38 e di raccogliere le autodichiarazioni rese da tutti i procuratori speciali incaricati dalla società, indipendentemente dall'estensione dei poteri loro attribuiti. Le autodichiarazioni, analogamente a quanto previsto per il DURC, dovrebbero avere validità per un arco di tempo predeterminato (trimestrale, semestrale) e/o essere modificate o rinnovate soltanto in caso di modifica dell'estensione o riduzione o revoca dei poteri conferiti con il mandato originario.

6.5 Attività di approfondimento, studio, analisi.

6.5.1 Tavoli tecnici

Con la finalità di approfondire le problematiche tecniche più ricorrenti e diffuse nei vari settori del mercato, l'Autorità, nel corso dell'ultimo anno ha avviato dei tavoli tecnici con i soggetti interessati al fine di emanare atti a contenuto generale chiarificatori della materia e destinati sia a fornire risposte alle esigenze espresse, sia a dirimere eventuali conflittuali posizioni emerse dal confronto. In tale ottica, l'Autorità ha istituito nel corso dell'anno i seguenti tavoli tecnici:

- **Servizi assicurativi:** il tavolo è stato impostato con l'obiettivo di elaborare le Linee guida operative a seguito della Determinazione n.2 del 13 marzo 2013, avente ad oggetto "Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa" ed è, allo stato, in corso di svolgimento;
- **Servizi postali**: il tavolo è finalizzato all'adozione di Linee guida per l'affidamento degli appalti aventi ad oggetto i servizi postali, per i quali si cerca di salvaguardare il principio di concorrenzialità spesso minato dalle concentrazioni monopolistiche cristallizzate nel settore. Il tavolo è in corso di svolgimento;
- **Servizi di ingegneria e architettura**: il tavolo è stato indetto al fine di rivedere e aggiornare il contenuto della Determinazione n. 5/2010 denominata "*Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria*" e della Deliberazione n. 49/2012 alla luce del mutato quadro normativo derivante dall'entrata in vigore del Regolamento e del D.M. 31 ottobre 2013 n.143, concernente i criteri per la determinazione dei compensi da porre a base di gara.

6.5.2 Indagine conoscitiva sui servizi aeroportuali.

L'indagine, svolta su un campione rappresentativo di soggetti che gestiscono gli aeroporti nazionali con un traffico di passeggeri superiore ai

3 milioni all'anno, è stata effettuata dall'Autorità per verificare la qualificazione giuridica dei gestori aeroportuali ed accertare se sono soggetti alle norme del Codice dei Contratti Pubblici.
Secondo lo studio dell'Avcp, tutti i gestori esaminati rientrano a vario titolo, in base alla loro natura giuridica individuata, nell'applicazione del Codice dei contratti. L'analisi condotta ha inoltre rivelato che gran parte delle concessioni di gestione aeroportuale sono state rilasciate per un periodo di 40 anni, senza ricorrere a procedure concorsuali, come sarebbe previsto dalla legge e anche nell'affidamento delle sub concessioni non vengono espletate procedure ad evidenza pubblica, come invece è previsto dal Codice dei Contratti e dalla normativa di settore.

6.6 Rivista telematica "Linee@vcp"

In un contesto che vede, da una parte, il complesso mondo dei contratti pubblici in continua evoluzione alla ricerca di efficienza e semplificazione e dall'altra, una legislazione molto articolata, spesso caotica e a volte poco coerente, a partire dal 2011, l'attività documentaristica della biblioteca dell'Autorità è stata oggetto di una radicale trasformazione mediante l'utilizzo di strumenti informatici e digitali che hanno reso possibile una maggiore condivisione e fruibilità dell'informazione di settore. Accanto infatti alle tradizionali attività legate alla gestione corrente del patrimonio bibliografico (acquisto, catalogazione, aggiornamento dei testi e delle riviste), si è delineato un progetto strategico di *start up* e sviluppo di un Centro di documentazione di rete. In particolare, nell'ambito dei servizi di assistenza agli utenti attraverso il portale internet, l'Autorità ha promosso la realizzazione di una rivista *on line* informativo-scientifica, denominata *Linee@vcp*, volta sia a divulgare e a valorizzare all'esterno l'attività documentaristica dell'Autorità sia ad approfondire le tematiche di attualità del settore dei contratti pubblici.
Il periodico *on line* rappresenta un moderno strumento di facile e immediata consultazione per gli operatori del settore che dà contezza dell'attività svolta dall'Autorità e delle novità del mondo professionale e accademico, nell'ottica di un confronto sui temi caldi della contrattualistica

pubblica e degli appalti. Il periodico si propone di integrare le modalità di comunicazione con quelle di erogazione dei servizi, anche attraverso l'utilizzo di banche dati giuridiche e strumenti di *information retrieval*, accessibili a tutti, con una navigazione semplice ed intuitiva. A tal fine, è stato messo a disposizione degli operatori un Codice digitale, commentato con la giurisprudenza, la normativa complementare e gli atti dell'Autorità.
Di particolare evidenza è la maschera "Atti e massimario Avcp", in cui poter effettuare ricerche a tutto campo sulla produzione documentale in modalità *full text*, per estremi e per articoli del Codice dei contratti.
Nell'ambito di questa iniziativa, viene, altresì, resa visibile all'esterno anche l'attività della biblioteca, mediante la pubblicazione nella rivista di un *alert* di informazione di dottrina giuridica, in considerazione del fatto che, attualmente, l'unico punto di contatto da parte dell'utenza esterna con la biblioteca, è rappresentato dal catalogo *on line* OPAC fruibile dal sito istituzionale dell'Autorità.
I punti rilevanti del piano editoriale sono costituiti da:

- il "*Massimario degli atti Avcp*", organizzato per argomenti del Codice dei contratti, nel quale sono raccolti tutti gli atti in cui l'Autorità si è espressa;
- la sezione "*Osservatori*", in cui è raccolta la documentazione relativa alle tematiche concernenti le direttive comunitarie, la legalità e l'anticorruzione;
- la sezione "*Note a sentenza*" in cui si procede alla pubblicazione delle sentenze più rilevanti con l'annotazione degli articoli del Codice dei contratti e corredate di un *abstract* o di una massima;
- le "*Note a commenti*" con la pubblicazione di articoli e saggi di dottrina, elaborati dai componenti il Consiglio dell'Autorità, dalla redazione interna e da autorevoli esponenti del mondo giuridico accademico, esperti del settore;
- il "*focus Avcp*" per la pubblicazione degli atti dell'Autorità più significativi.

CAPITOLO VII

I SERVIZI INFORMATICI PER IL MERCATO E LA P.A.

7.1 La BDNCP ed il suo ruolo strategico per l'erogazione di servizi a valore aggiunto al mercato ed alla P.A.

Nel corso degli ultimi anni il legislatore è intervenuto con numerose modifiche al D.lgs. 163/2006, rinnovando profondamente il profilo operativo dell'Autorità e investendola di nuove e importanti funzioni. Tra queste le più significative hanno riguardato l'istituzione della BDNCP, prevista dall'art. 62 bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005), modificato dall'art. 44 del D.lgs. 235/2010, finalizzata ad acquisire e gestire in maniera omogenea ed unitaria i dati raccolti dall'Autorità riguardanti i contratti pubblici.

Il patrimonio informativo della BDNCP

La BDNCP alimenta tutti i servizi oggi disponibili, sia quelli ad accesso libero che quelli ad accesso riservato[1], fruibili attraverso il portale Internet (www.avcp.it) dell'Autorità. Tra questi si citano: Portale della Trasparenza, Attestazioni di qualificazione, Annotazioni sul casellario delle imprese, CEL, SIMOG, Servizio riscossione contributi, Casellario società di ingegnera e professionali, Raccolta e pubblicazione delle dichiarazioni di avvalimento, Rilevazione dati per il monitoraggio degli appalti verdi, AVCPass.

Nel corso del 2013 al fine di rispondere alle crescenti richieste di semplificazione da parte delle stazioni appaltanti, è stato avviato un progetto per la **revisione del modello e dei flussi di raccolta dei dati**, finalizzato alla razionalizzazione delle informazioni acquisite nell'intero ciclo di vita degli appalti. Tale intervento apporterà notevoli benefici in termini di **semplificazione** degli oneri informativi a carico delle stazioni appaltanti/osservatori regionali e **affidabilità e tempestività dei dati**

[1] Servizi per i quali è richiesto il preliminare accreditamento dell'utente (registrazione e acquisizione di un profilo utente).

raccolti (lo stesso dato non potrà essere acquisito da applicazioni diverse e ciò eliminerà il rischio di acquisire informazioni ridondanti).

Linee di sviluppo della BDNCP

L'implementazione del suddetto modello presenta un livello di complessità elevato in quanto richiede la revisione complessiva dell'attuale contesto applicativo dell'Autorità (caratterizzato, come già sopra esposto, da una molteplicità di applicazioni), al fine di giungere ad un unico sistema nativamente integrato in cui confluiscono tutti i dati, come schematizzato nelle seguente figura.

Fig. 1 Sviluppo della BDNCP

Il suddetto intervento comporterà nel corso del prossimo triennio un importante impegno progettuale.

A tale proposito si evidenzia che l'Autorità ha già effettuato nel corso del triennio 2010-2012 rilevanti interventi volti a:

- far fronte alle disposizioni di cui alla **L. 136/2010** in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- adempiere alle disposizioni di cui **all'art. 17, co. 1, lett. a) del D.lgs. 98/2011**, convertito in L. del 15 luglio 2011 n. 111, attraverso lo sviluppo di un'applicazione *ad hoc* per la rilevazione ed elaborazione dei prezzi di riferimento nel settore sanitario;
- rispondere agli obblighi di pubblicità a carico dell'Autorità previsti dall' **art. 8, co. 1, del D.L. 52/2012**, convertito in legge, con

modificazioni, dall'art. 1, co. 1, L. 6 luglio 2012, n. 94 attraverso la realizzazione del Portale Trasparenza e dei servizi di consultazione ad accesso libero fruibili anche da dispositivi mobili;

- realizzare la **BDNCP** di cui all'art. 6-bis del D.lgs. 163/2006, utili anche per la verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice dei Contratti;
- realizzare **AUSA** istituita presso l'Autorità dall'art. 33-*ter*, co. 1, del D.L. 179/2012.

Gli interventi di evoluzione della BDNCP pianificati

Nel corso del prossimo triennio, nel dettaglio, si prevedono i seguenti interventi:

- reingegnerizzare i sistemi di raccolta delle informazioni sul ciclo di vita dei contratti pubblici in un unico sistema centralizzato e integrato, come sopra descritto;
- rispondere ai nuovi obblighi di raccolta dei dati assegnati all'Autorità ai sensi **dell'art. 1 co. 32, della L. 190/2012** in materia di trasparenza, mediante un adeguamento/integrazione dei flussi informativi di raccolta dei dati da parte delle stazioni appaltanti;
- assicurare l'estensione del sistema AVCPass alle procedure interamente gestite con sistemi telematici, sistemi dinamici di acquisizione e mercato elettronico;
- introdurre il sistema per la certificazione delle prestazioni erogate nell'ambito di contratti pubblici di servizi e forniture attraverso la realizzazione del CEP;

I principali benefici attesi da detti investimenti sono:

- maggiore certezza, qualità e disponibilità delle informazioni contenute nella BDNCP da utilizzare come supporto alle decisioni strategiche che le Istituzioni nazionali vorranno adottare per attuare opportune misure in materia di *spending review*, per recuperare i finanziamenti ad oggi non utilizzati in maniera efficace ed efficiente, per agevolare la centralizzazione degli acquisti, per individuare i prezzi di riferimento,

nonché per contrastare fenomeni distorsivi del mercato quali la corruzione e l'infiltrazione mafiosa;

- miglioramento e diffusione di strumenti di analisi avanzata delle informazioni finalizzati ad assicurare la semplificazione, l'efficacia, la trasparenza e il controllo, in tempo reale, dell'azione amministrativa per una corretta allocazione delle risorse pubbliche in lavori, servizi e forniture;
- maggiore trasparenza e controllo delle nuove forme di partenariato pubblico-privato verso le quali il mercato dei contratti pubblici sta progressivamente traslando;
- riduzione degli oneri finanziari e amministrativi derivanti dalla partecipazione agli appalti pubblici.

Da tali principi ispiratori derivano le iniziative strategiche che l'Autorità ha intrapreso nel corso dell'ultimo anno, anche sulla base delle recenti previsioni normative, con l'ANAC, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (in particolare con Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi), con CONSIP, con il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché con la Guardia di Finanza.

I vincoli di bilancio

E' opportuno evidenziare che la fattibilità di tali rilevanti interventi potrebbe essere considerevolmente limitata dall'attuale situazione finanziaria che non consente di garantire l'equilibrio di bilancio sia per effetto delle manovre di contenimento della spesa pubblica sia per l'ulteriore aggravio finanziario che la recente normativa ha previsto a carico dell'Autorità disponendo il trasferimento di somme in favore di altre Autorità. Si tratta di importi di notevole entità, calcolati complessivamente in 30,5 milioni di euro nel triennio 2010 – 2012, e stimati in 11,7 milioni di euro per il periodo 2013 - 2015.

7.2 Considerazioni circa l'impatto delle previsioni dell'art. 6-bis del Codice dei Contratti e del sistema AVCPass sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Il sistema AVCPass realizza una piattaforma di cooperazione in rete che nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici automatizza la fase di verifica dei requisiti secondo le modalità previste dall'art. 6-bis del Codice e la conseguente Deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012 dell'Autorità (Delibera AVCPass) [2] : in breve, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici viene acquisita presso la BDNCP, resa disponibile dalle Amministrazioni certificanti all'AVCP ed alle SA, che provvedono, pertanto, alla verifica del possesso dei requisiti esclusivamente tramite la BDNCP.

L'innovazione di processo introdotta dall'art. 6-bis del Codice dei Contratti

Se le nuove modalità di comprova dei requisiti disposte dal Legislatore comportano innegabili vantaggi dal punto di vista della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi per gli operatori economici che intendono partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, per altro verso esse introducono a tutti gli effetti una rilevante innovazione di processo per i tutti soggetti che debbono intervenire secondo lo schema delineato dall'art. 6-bis: gli operatori economici e le stazioni appaltanti, quali attori principali impegnati nell'espletamento delle operazioni di comprova dei requisiti e che possono identificarsi come "clienti" del servizio AVCPass, gli enti certificanti, quali fornitori di documentazione a comprova e l'AVCP, nel suo duplice ruolo di fornitore della documentazione in proprio possesso in quanto già residente su BDNCP (attestazioni SOA, Casellario delle imprese, CEL, ricevute di pagamento del contributo) e di gestore della piattaforma tecnologica.

E' evidente che le nuove modalità di comprova dei requisiti veicolano l'innovazione di processo attraverso tre dimensioni fondamentali: **la digitalizzazione dei flussi documentali, la centralizzazione delle**

[2] Deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012 con le modificazioni assunte nelle adunanze dell'8 maggio e del 5 giugno 2013 in attuazione dell'art. 6-bis del D.lgs. 163/2006 introdotto dall'art. 20, comma 1, lettera a), L. n. 35 del 2012

operazioni di verifica sulla piattaforma BDNCP/AVCPass e l'accesso a tale piattaforma erogato come servizio in rete.

Fig. 2 Attori e flussi documentali sulla piattaforma AVCPass

L'impatto di AVCPass sulle SA

Tale innovazione comporta per la stazione appaltante il dover contemplare, all'interno delle attività tradizionalmente svolte che sequenziano la procedura di affidamento, l'accesso e la relativa interazione con il servizio AVCPass. Questo occorre principalmente in tre momenti della procedura di affidamento del contratto: in fase iniziale per la gestione dei *Pass OE* generati dagli operatori economici e la conferma dei partecipanti, ogni qual volta si debba ricorrere alla verifica dei requisiti (per eventuali verifiche sulle dichiarazioni sostitutive ai sensi dell'art. 71 del D.P.R. 445/2000, per quanto disposto dal Codice dei Contratti circa le verifiche a campione di cui all'art. 48 co. 1 e le verifiche in fase di aggiudicazione di cui all' art. 48 co. 2) e nella fase finale, per l'espletamento delle attività connesse alla chiusura del fascicolo.

Va detto che per le stazioni appaltanti le nuove modalità operative da adottare per effettuare le verifiche nel rispetto di quanto disposto dal citato art. 6-bis facendo ricorso al servizio AVCPass, rappresentando inevitabilmente un rilevante fattore di cambiamento nelle modalità di

conduzione delle procedure di affidamento dei contratti, comportano talvolta rallentamenti nell'utilizzo dei servizi di piattaforma realizzati. A tal riguardo, le principali problematiche riscontrate dalle stazioni appaltanti nell'adozione del nuovo schema sono le seguenti:

- **includere nella sequenza delle attività di gara tradizionalmente svolte gli accessi in piattaforma** per effettuare la verifica dei requisiti e le altre attività a questa correlate; è evidente che il sistema, progettato per adempiere al disposto normativo dell'art. 6-bis, non è tale da poter soddisfare le pur lecite aspettative dell'utenza consistenti, per lo più, nella possibilità di utilizzare una piattaforma di gestione a supporto dell'intera procedura di affidamento del contratto, in quanto la realizzazione di un simile sistema sarebbe stata di ben altra complessità ed avrebbe comportato impegni, in termini sia di tempo che di costi, di tutt'altra entità;
- la necessità di dover **formare il personale** all'utilizzo del sistema AVCPass;
- la necessità, talora, di dover **adeguare il modello organizzativo interno,** anche a fronte dei ruoli e dei profili previsti in piattaforma.
- la necessità di **disporre dei mezzi e dei dispositivi tecnici** previsti per l'interazione con il sistema.

E' da tener presente, inoltre, che la piattaforma non può oggettivamente rendere disponibile la documentazione relativa alla totalità dei requisiti di certificazione da verificare, con ciò comportando per le stazioni appaltanti la necessità di ricorrere alle vie ordinarie, quindi fuori sistema, per reperire la documentazione. Va evidenziato, a tal riguardo, che l'ampliamento delle certificazioni acquisibili in piattaforma sarà possibile solo nei confronti degli enti certificanti dotati di sistemi informativi idonei al rilascio di tale documentazione in forma digitale e **secondo le modalità previste dalla cooperazione applicativa**.

Rilevante in tal senso è l'attività svolta da AVCP nei confronti degli enti certificanti al fine di attivare flussi documentali non ancora disponibili. Inoltre, la digitalizzazione di tali flussi garantisce l'immediatezza del

trasferimento del documento elettronico già formato dall'ente certificante alla piattaforma, considerando naturalmente i tempi di istruttoria **legati ai processi amministrativi adottati dall'ente certificante.**

Si rammenta, inoltre, che il nuovo processo di verifica con la digitalizzazione dei flussi e la relativa centralizzazione su BDNCP **comporta l'applicazione di quanto previsto CAD e delle misure di carattere tecnico ed organizzativo necessarie per ottemperare al disposto del D.lgs. 196/03** (Codice in materia di protezione dei dati personali), in considerazione dei dati personali che occorre trattare sulla piattaforma BDNCP/AVCPass.

L'aderenza a tale quadro normativo implica l'adozione di specifici strumenti e procedure che comportano inevitabilmente l'adeguamento delle attività di verifica, sino ad ora espletate dalle stazioni appaltanti presso le proprie sedi istituzionali e prevalentemente con documentazione cartacea, con l'utilizzo di una piattaforma *on line* con accesso via *WEB* che deve garantire accesso ed operatività transazionale certa e sicura alla pluralità dei soggetti abilitati ad operare in piattaforma.

L'impatto di AVCPass sugli operatori economici

Da parte degli operatori economici si sono riscontrate minori difficoltà relative all'utilizzo delle piattaforma anche in considerazione della relativa facilità dell'interazione richiesta da AVCPass agli amministratori: una volta registrato a sistema, l'amministratore può creare il *Pass OE* con pochi *click* del *mouse*; l'*upload* della documentazione nell'area dedicata all'operatore economico costituisce una ordinaria attività di caricamento di *files* a sistema. La curva di crescita degli amministratori registrati e dei *Pass OE* generati ne costituiscono una chiara evidenza.

Al fine di agevolare l'acquisizione da parte degli utenti di maggiore dimestichezza nell'utilizzo delle innovate procedure e di supportare l'adozione delle nuove modalità di comprova dei requisiti, l'Autorità ha effettuato nel corso del 2013 una intensa attività di formazione. Le sessioni formative sono state schedulate a seconda della tipologia di operatori, distinguendo tra SA ed OE al fine di massimizzare l'apprendimento della specifica componente applicativa ed aggregare, in modo efficace ed efficiente, le tipologie di dubbi e/o quesiti emersi nel corso degli incontri.

Fig. 3 Andamento delle richieste di registrazione da parte degli amministratori degli operatori economici - *Gennaio-Novembre 2013*

Fig. 4 Andamento dei *Pass OE* generati nel periodo *Marzo - Novembre 2013*

Le attività di formazione sull'utilizzo della piattaforma AVCPass erogate dall'Autorità

La formazione è stata erogata sia attraverso sessioni "*in-house*", sia presso i vari enti, distribuiti sul territorio nazionale, che ne hanno fatto richiesta.

Le sessioni formative "*in-house*" a favore di SA ed OE hanno visto la presenza di oltre 1.300 partecipanti.

In aggiunta a tali cicli formativi, l'Autorità ha organizzato ed erogato corsi a favore degli Osservatori Regionali presentando nel dettaglio il modello tecnico-operativo di partecipazione e qualificazione alle procedure di gara, in modo che le stesse Sezioni Regionali potessero a "cascata" diffondere il

know-how tecnico ai Responsabili del Procedimento delle diverse SA presenti sul territorio di competenza.
Sono stati inoltre organizzati incontri presso la sede di numerosi enti, organizzazioni ed operatori che hanno richiesto riunioni *ad hoc*. In totale sono state effettuate 25 trasferte nell'intero territorio nazionale, con una copertura territoriale pressoché completa, e con il coinvolgimento nel progetto formativo di oltre 2.400 individui.
Oltre agli eventi formativi citati, sono stati resi disponibili sul sito dell'Autorità alcuni moduli formativi, differenziati per operatori economici e stazioni appaltanti, erogati attraverso strumenti di *e-learning*.

7.3 Lo sviluppo dei nuovi servizi

Il nuovo modello di rilevazione dati del di ciclo di vita dell'appalto

Nel corso dell'ultimo triennio il Legislatore ha conferito all'Autorità un importante ruolo finalizzato all'innovazione nell'ambito dei contratti pubblici; all'AVCP stati assegnati numerosi nuovi compiti, spesso al limite della propria missione istituzionale, che hanno comportato rilevanti e ripetuti impegni per la progettazione e realizzazione di complessi e articolati servizi informatici.
La prima grande innovazione, come già accennato, è rappresentata dall'inserimento, nel 2010, della BDNCP nel novero delle banche dati di interesse nazionale di cui all'art. 60 del CAD. In realtà, la BDNCP nasce già come progetto costituito con lo stesso nome presso l'Autorità già dal 2008 e realizzata a partire dal nucleo della banca dati degli appalti di lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 che l'allora Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici aveva realizzato nel 2000 in risposta al dettato della L. 109/1994. Successivamente la BDNCP è stata interessata da diverse previsioni di legge che l'hanno vista protagonista in materia di:

- tracciabilità dei flussi finanziari: la L. 136/2010, all'art. 3 co. 5, ha statuito l'obbligo del CIG rilasciato dall'Autorità su tutte le transazioni di pagamento poste in essere dalle stazioni appaltanti;

- trasparenza e anticorruzione: la L. 190/2012, all'art. 1 co. 32, ha attribuito all'Autorità il compito di verifica del rispetto degli adempimenti di pubblicità dei dati dei contratti pubblici in formato aperto sui siti istituzionali delle stazioni appaltanti;
- *spending review*: con l'assegnazione all'Osservatorio del compito, attraverso i dati della BDNCP, di fornire alle Regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario (art. 17 D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111);
- semplificazione amministrativa: il D.L. 9 Febbraio 2012 n. 5, come modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, ha introdotto l'art. 6-bis del Codice dei Contratti Pubblici, rendendo la BDNCP strumento univoco per la verifica e la comprova dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario necessari per la partecipazione agli appalti pubblici.

L'Autorità, sin dal momento della sua istituzione, ha esercitato il proprio ruolo di vigilanza e regolazione del mercato gestendo in maniera autonoma i requisiti informativi necessari all'espletamento della propria attività istituzionale. Le norme sopra richiamate, talora con efficacia anche retro-attiva come nel caso della L. 136/2010 sulla tracciabilità dei flussi finanziari, hanno imposto tempi molto brevi per la progettazione e la realizzazione dei sistemi informatici da utilizzare per adeguarsi alle disposizioni di legge. Ciò ha determinato, nel tempo, una stratificazione di tali sistemi, che affastellandosi tra loro, hanno talvolta creato ridondanze nelle informazioni raccolte e nelle modalità di acquisizione e gestione dei dati.

In tale contesto, caratterizzato da un elevato tasso di innovazione e quindi da una marcata dinamicità, è maturata da parte degli organi di vertice dell'Autorità l'esigenza di semplificare l'utilizzo dei sistemi informatici e di ricondurre ad una visione più organica il parco applicativo che abilita i servizi sino ad ora posti in essere. Si è, pertanto, progressivamente consolidata una nuova visione strategica relativamente all'erogazione dei

servizi informatici da parte dell'Autorità, di cui si riepilogano di seguito i principali punti cardine:

- **Acquisire il dato una sola volta**: a fronte del ruolo strategico conferito alla BDNCP, è intenzione dell'Autorità reingegnerizzare il parco dei servizi informatici affinché i soggetti tenuti alla trasmissione di informazioni debbano comunicarle una sola volta. Il dato diventa così disponibile in maniera coerente non solo a tutti i processi di *business* dell'Autorità, evitando inutili ridondanze tra i diversi sistemi che ne fanno uso, ma anche e soprattutto a tutti gli interlocutori istituzionali e gli *stakeholders* che, per diverse finalità, hanno necessità di reperire informazioni di qualità nella materia dei contratti pubblici. Con tali soggetti (MEF, RGS, CONSIP, AGID, CDC, ANAC, ecc.) sono stati sviluppati, o sono in corso di sviluppo, accordi e protocolli di cooperazione che prevedono la messa a disposizione da parte dell'AVCP di dati congrui, logicamente aggregabili, accessibili, affidabili, aggiornati in tempo reale, sicuri e confrontabili nel tempo. In questo modo si evita di gravare le stazioni appaltanti e gli altri fornitori di dati con nuovi e ulteriori adempimenti che afferiscono al medesimo obiettivo di carattere informativo.
- **Incrementare il livello di qualità del dato**.
- **Offrire all'utenza servizi a valore aggiunto** al fine di facilitare la raccolta dei dati e nel contempo incrementarne la qualità: nel nuovo approccio strategico la raccolta del dato non è più eseguita meramente "*ex post*", richiedendo a consuntivo le informazioni relative all'esecuzione di un'attività con il rischio di acquisire informazioni parziali, imprecise o distorte. Attraverso la messa a disposizione di servizi a valore aggiunto la fornitura del dato da parte dei soggetti che hanno l'obbligo di trasmetterlo può essere propedeutica alla fruizione del servizio stesso. L'esempio maggiormente calzante da questo punto di vista è rappresentato dal bando tipo: quello che accade tipicamente oggi è che la SA si affaccia ai sistemi AVCP per la trasmissione dei dati salienti del bando solo dopo la redazione del bando stesso. Attraverso

il bando tipo è possibile fornire un supporto alla redazione del bando inserendo la comunicazione dei dati all'interno della fruizione di un servizio, riducendo così notevolmente il rischio di errori e omissioni.

L'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti

Il servizio consente l'iscrizione all'AUSA e l'aggiornamento, almeno annuale, dei rispettivi dati identificativi, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 33-ter del D.L. del 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 221 del 17 dicembre 2012.

In AUSA, al fine del corretto assolvimento degli obblighi di iscrizione e di aggiornamento, è stata introdotta la figura del RASA. Quest'ultimo è nominato dalla Stazione Appaltante con un apposito provvedimento ed è responsabile della trasmissione e degli aggiornamenti annuali dei dati identificativi della SA gestite in AUSA, che sono: Denominazione, Codice Fiscale, Partita Iva, Ubicazione, telefono, fax ed altro. Il sistema AUSA procede alla verifica di correttezza e di completezza delle stesse mediante l'interrogazione di banche dati gestite da altre pubbliche amministrazioni ed in seguito alla classificazione della SA stessa secondo il modello di classificazione articolato su quattro dimensioni:

A. natura giuridica della stazione appaltante;
B. tipologia di stazione appaltante secondo le categorie individuate dal D.lgs. 163/2006 ;
C. attività o settore economico;
D. competenza territoriale.

E' stato inoltre definito il ciclo di vita delle SA al fine della loro iscrizione e permanenza nell'AUSA, che consentirà il costante tracciamento delle SA attive.

Il sistema AUSA a regime consentirà, quindi, agli utenti del sistema di:

- verificare e completare l'inserimento dei dati anagrafici della SA;
- verificare ed aggiornare i dati anagrafici presenti attraverso l'integrazione con banche dati gestite da altre pubbliche amministrazioni;

- gestire la classificazione della Stazione Appaltante;
- gestire l'articolazione in Centri di Costo della SA
- disabilitare i Responsabili di Procedimento associati alla SA;
- impostare la chiusura di una Stazione Appaltante con conseguente disabilitazione di tutti i profili ad essa associati ;
- richiedere la stampa dell'Attestato di iscrizione al sistema AUSA.

Dall'emanazione della legge si è gradualmente reso disponibile il servizio AUSA al mercato. Da luglio 2013, in prima istanza, le stazioni appaltanti, già registrate presso la BDNCP, hanno potuto acquisire sul sito dell'Autorità l'attestato provvisorio di iscrizione all'AUSA, avente validità per il 2013. Dal settembre 2013 le SA hanno potuto comunicare il nominativo del responsabile dell'anagrafe per la SA (RASA), ai sensi della L. 241/1990, avente il compito di inserire ed aggiornare le informazioni presenti nell'AUSA per conto della propria SA. A gennaio 2014 sono stati resi disponibili i servizi di inserimento e modifica delle informazioni anagrafiche relative alle SA. Ed infine da giugno 2014 sono disponibili le funzioni di classificazione delle SA e di gestione dell'intero ciclo di vita delle stesse.

L'anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti consentirà a regime di rilevare e gestire le informazioni anagrafiche dettagliate riguardanti le organizzazioni sia pubbliche che private che indicono ed aggiudicano gare e contratti pubblici, consentendo ad esempio di conoscerne la natura giuridica e la categoria o il settore economico di appartenenza. La previsione della figura di un responsabile per l'aggiornamento dell'anagrafe all'interno di ogni SA consentirà di avere informazioni qualitativamente migliori.

Da gennaio 2014 sono stati registrati oltre 9.000 RASA a fronte di oltre 36.000 SA censite in anagrafe; di queste circa 500 hanno già aggiornato i propri dati identificativi.

L'AUSA, nel tempo, verrà progressivamente integrata con gli altri sistemi dell'Autorità, consentendo l'accesso alle informazioni in essa gestite da parte di altre amministrazioni ed operatori economici, nel rispetto delle norme sulla trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa.

Gestione Adempimenti L. 190/2012 e Supporto alle Stazioni Appaltanti

Le previsioni di cui all'art. 1, co. 32 della L. 190 del 2012 '*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*' ed al successivo D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 '*Disposizioni circa il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*' pongono a carico delle SA sia obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale sia obblighi di comunicazione all'AVCP di specifiche informazioni inerenti la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei Contratti pubblici. E' previsto che l'Autorità individui con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione, ed anche che, entro il 30 aprile di ciascun anno, la stessa Autorità trasmetta alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, tali informazioni in formato digitale standard aperto.
Per lo sviluppo di tale servizio l'Autorità ha provveduto in via preliminare ad individuare le informazioni rilevanti ai fini degli adempimenti di cui al citato disposto legislativo, definendo le specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati e per la loro trasmissione all'AVCP. E' stato quindi definito un processo in tre fasi finalizzato all'individuazione dei siti istituzionali di pubblicazione, all'acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA, al confronto con i dati comunicati all'Autorità ed alla individuazione di eventuali inadempienze; tali fasi, a supporto delle quali è stato necessario sviluppare uno specifico software, sono di seguito sinteticamente descritte.

- Fase 1 - Individuazione dei siti istituzionali di pubblicazione

L'invio all'Autorità della comunicazione attestante l'avvenuto adempimento degli obblighi di cui all'art. 1 co. 32 della L. 190/2012 si intende assolto esclusivamente mediante invio tramite PEC dell'apposito modulo messo a disposizione dall'AVCP e debitamente compilato.

E' stato pertanto sviluppato uno specifico software che analizza le comunicazioni PEC pervenute al fine di consentire l'acquisizione delle informazioni rilevanti ed in particolare la URL di pubblicazione ed il codice fiscale della stazione appaltante. Tali informazioni vengono memorizzate in una base dati, costruita per supportare l'intero processo di trattamento delle informazioni relative alla L. 190/2012.

- Fase 2 – Acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA.

Al fine di semplificare per le stazioni appaltanti gli obblighi relativi alla trasmissione dei dati all'Autorità è stato deliberato che essi si intendono assolti mediante le comunicazioni telematiche obbligatorie all'Osservatorio dei Contratti Pubblici effettuate utilizzando le modalità ed i sistemi informatici già in uso (SIMOG e SmartCIG). L'Autorità ha quindi individuato il formato standard aperto *XML* da utilizzare per la pubblicazione dei dati, secondo quanto previsto dall'art. 68, co. 3, del Codice dell'Amministrazione Digitale, definendo mediante appositi schemi *XSD* la struttura delle informazioni da inserire. Anche per la fase di acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA è stato sviluppato uno specifico *software* che accede ai siti web istituzionali delle SA e vi reperisce i dati pubblicati.

- Fase 3 – Confronto dei dati pubblicati dalle SA con i dati comunicati all'Autorità e individuazione di eventuali inadempienze

L'Autorità, in accordo con la Corte dei Conti, ha provveduto preliminarmente ad individuare le casistiche di inadempienza rispetto a quanto previsto dalla norma. E' stata, pertanto, avviata la realizzazione di un sistema di analisi dei dati integrato con le soluzioni di business intelligence già in uso presso l'Autorità che analizza e confronta le informazioni pubblicate sui siti istituzionali delle SA, memorizzate nella banca dati di cui alla L. 190/2012, con quelle acquisite mediante i sistemi di monitoraggio degli appalti pubblici, inserite in BDNCP, allo scopo di rilevare eventuali incongruenze e classificarle nelle diverse casistiche di inadempienza.

Portale Trasparenza

Il Portale Trasparenza

Il Portale della Trasparenza costituisce il sistema di pubblicazione dei dati e delle informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 7, co. 8, lett. a) e b) del Codice, con modalità che consentano la ricerca delle informazioni mediante filtri di ricerca tra cui l'amministrazione aggiudicatrice, l'operatore economico aggiudicatario e l'oggetto di fornitura, istituito per adempiere al disposto di cui all'art. 8, co. 1, del D.L. 7 maggio 2012, n. 52 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, L. 6 luglio 2012, n. 94) e disponibile all'indirizzo *http://portaletrasparenza.avcp.it/* . Nel corso del 2013, il Portale della Trasparenza è stato arricchito di nuove funzionalità tra cui:

- la possibilità di effettuare ricerche attraverso la denominazione sia della SA che dell'operatore economico aggiudicatario;
- una nuova sezione denominata "*OPEN DATA*", attraverso la quale è possibile accedere ai dati disponibili in formato digitale *standard* aperto.

Riguardo in particolare a quest'ultima funzione, essa consente di esportare i dati già trasmessi alla Sezione Centrale dell'Osservatorio oppure, nei casi di SA di interesse regionale, provinciale o comunale, e di esportare i dati inviati alle Sezioni Regionali e da queste ultime già riversati alla Sezione Centrale nel formato aperto *XML* previsto per la trasmissione all'Autorità delle informazioni indicate dal co. 32 dell'art. 1 della L. 190/2012. Le stazioni appaltanti potranno quindi utilizzare le informazioni acquisite tramite il Portale della Trasparenza ai fini della pubblicazione delle stesse sui propri siti, previa relativa verifica, aggiornamento ed integrazione, dal momento che il *set* di dati richiesto dalla L. 190/2012 non è pienamente sovrapponibile con le informazioni acquisite ai sensi dell'art.7, co. 8, del D. lgs. 163/2006.

CAPITOLO VIII

LA QUALIFICAZIONE DEL MERCATO E LA VIGILANZA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

8.1 Problematiche connesse all'applicazione del D.P.R. 207/2010 in materia di SOA e relativi atti dell'Autorità.

L'attuale sistema di qualificazione, fondato sull'accertamento dei requisiti di ordine speciale in sede di gara attraverso l'attestazione di qualificazione, rilasciata dalle SOA, favorisce la celerità della verifica degli stessi da parte della stazione appaltante, rendendola al contempo – proprio perché documentale - semplice e immediata. Ciò permette, peraltro, l'estensione della verifica a tutte le imprese partecipanti alle gare.

In estrema sintesi, sono due i maggiori vantaggi garantiti dal sistema di qualificazione, così come attualmente congegnato:

- consente di ridurre la tempistica delle procedure di gara e, conseguentemente, di diminuire i tempi di realizzazione delle opere;
- garantisce che tutte le offerte presentate in sede di gara siano provenienti da soggetti effettivamente in possesso dei requisiti richiesti dal bando, e ciò in virtù del fatto che la produzione dell'attestato di qualificazione certifica l'avvenuto controllo a monte, del possesso dei requisiti, nei confronti di ciascuno dei soggetti partecipanti.

Accanto agli aspetti sopra indicati, che rappresentano caratteristiche immanenti e di valore dell'attuale sistema di qualificazione per i lavori pubblici, a distanza di tredici anni dall'entrata in vigore di questo sistema si sono rilevate anche alcune disfunzioni. Si tratta di criticità note all'Autorità, che, anche a seguito di numerose segnalazioni al Governo e al Parlamento, sono state in parte superate grazie alle novità introdotte dal D.P.R. 207/2010 ed al rafforzamento dei poteri di vigilanza della medesima Autorità. Tuttavia, permangono nel tessuto normativo lacune ed incongruenze che non possono risolversi solo con l'esercizio di un'attività di vigilanza, regolazione e sanzionatoria, ma rendono piuttosto necessario un intervento chiarificatore del legislatore.

Per tale motivo, con l'atto di Segnalazione n. 3 del 25 settembre 2013 l'Autorità ha inteso mettere in evidenza le principali criticità ancora presenti nell'attuale sistema di qualificazione e vigilanza, formulando le seguenti proposte solutorie.

8.1.1 Analisi del tessuto SOA

Da indagini effettuate dall'AVCP sin dal 2008 sono emersi alcuni profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa delle SOA, sia per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato; questi aspetti sono stati già evidenziati in occasione delle precedenti Relazioni al Parlamento. In particolare, l'Autorità ha constatato che l'azionariato della maggior parte delle SOA ha un carattere prevalentemente familiare e dinamiche che non sembrano soddisfare un ambiente societario, che richiederebbe, invece, spiccate caratteristiche imprenditoriali. Sempre in ordine ai requisiti strutturali di un soggetto ad alta qualificazione investito di pubbliche funzioni, quali sono le SOA, il reddito di molti soci non sembra coerente con la natura di sottoscrittori di azioni.

Si rende dunque necessario intervenire sul disposto normativo, introducendo previsioni atte a favorire un allargamento delle compagini sociali delle SOA, in quanto il prevalente sistema a conduzione familiare impedisce lo sviluppo di maggiori dimensioni, necessarie ad un mercato in continua evoluzione.

Un intervento di tal genere è strettamente connesso alla razionalizzazione del mercato di settore, non risultando, da un lato, limitato al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, e, potendo, dall'altro, incidere sia sull'assetto occupazionale sia sulla libertà di organizzazione delle SOA.

Con riferimento all'aspetto occupazionale, l'analisi dei dati dimostra che il *trend* delle attestazioni emesse, per SOA, nel quinquennio 2008-2012 è stabile o subisce variazioni minime (Fig.1), in quanto il tasso di variazione medio di emissione delle attestazioni risulta tendenzialmente superiore all'1%. Gli unici due picchi presenti corrispondono ad una notevole crescita (in dimensioni e volume di attestati emessi) di SOA, che detengono una

piccola quota di mercato e per le quali, pertanto, l'incremento del numero di attestati emessi determina una variazione percentuale sensibile.

Nel grafico successivo (Fig. 2) vengono forniti i valori assoluti delle attestazioni emesse per SOA in ciascun anno del periodo di riferimento. Da tali valori si ricava non solo la dimensione della SOA, ma anche il *trend* relativo al numero delle attestazioni rilasciate nel tempo, *trend* che, come appare evidente, è positivo e crescente, in quanto il numero delle attestazioni emesse aumenta per anno.

Da ciò discende che creare una relazione, quantomeno tendenziale, tra l'organico della SOA e il numero di attestazioni rilasciate non impatterebbe negativamente sull'occupazione, potendone anzi costituire una chiave di sviluppo. Peraltro, va tenuto in considerazione che già allo stato attuale l'occupazione nel settore delle SOA vede un *turn over*[1] molto accentuato (oltre il 54%). Pertanto l'aggancio del numero dei dipendenti al numero tendenziale delle attestazioni emesse, oltre a non pregiudicare lo stato occupazionale del settore, ne potrebbe costituire un elemento di razionalizzazione. Va considerato, peraltro, che il collegamento proposto potrebbe essere modulato in modo da garantire le adeguate tutele ai lavoratori, prevenendo ogni suo abuso da parte delle SOA. Appare altresì coerente con le dinamiche economiche di mercato che l'aumento della domanda determini l'incremento dell'attività.

Proposta in merito all'organico SOA

Va peraltro precisato che nel mercato delle SOA, in ragione dell'alta specializzazione tecnica richiesta per la valutazione dei requisiti di carattere speciale degli OE, l'incremento dell'attività coincide, per la maggior parte, con la necessità di aumentare le risorse umane, essendo limitato il margine che il settore lascia, per sua natura, all'automazione.

[1] Rapporto tra il numero di dipendenti che, a vario titolo, sono stati assunti (dal 2000 ad oggi, circa 1.343) e il numero dei dipendenti che sono invece usciti dal mercato (dal 2000 ad oggi, circa 731).

Fig. 1 Attestati validi emessi - *tassi di variazione periodo 2008/2012*

Fig. 2 Attestati validi emessi - ***valori assoluti periodo 2008/2012***

*Fusione con altre SOA

La proposta formulata dall'Autorità, pertanto, non può certo comportare alcun rischio di ingerenza nell'organizzazione imprenditoriale, ma, al contrario, trova la sua sostanza nella profonda conoscenza dell'andamento del mercato di riferimento. Inoltre, in considerazione della funzione pubblicistica svolta dalle SOA, deve ritenersi possibile, se non auspicabile, una regolamentazione anche degli assetti occupazionali. Ed infatti, ragionando diversamente, facendo prevalere le sole ragioni organizzative, si finirebbe per negare, *in nuce*, lo stesso potere di controllo dell'Autorità che, come è noto, può comportare anche la sospensione o la decadenza dall'attività di attestazione. La circostanza che queste vicende, con notevole impatto sul mercato occupazionale, vengano previste come rimedi per la tutela di interessi di carattere generale, induce a ritenere che un'ulteriore regolamentazione del sistema sia possibile, pur con le adeguate cautele per la difesa dei soggetti deboli. Del resto il perseguimento dell'efficienza complessiva del sistema SOA è già in sé idoneo a produrre effetti positivi anche sul mercato occupazionale, mentre viceversa, una tutela aprioristica dell'occupazione, senza considerare l'impatto sul sistema di riferimento, finirebbe per accentuare gli elementi di crisi, avendo in definitiva un effetto deleterio anche sui soggetti occupati.

8.1.2 Organico delle SOA e attività di attestazione.

Con riferimento al rapporto tra SOA e imprese, in materia di procedura di attestazione, il D.P.R. 207/2010 prevede che le SOA abbiano, per poter esercitare la loro attività, un organico minimo. Tuttavia, è stato rilevato che quest'utlimo non appare correlato al numero di imprese attestate dalla singola SOA. Infatti, dalle rilevazioni effettuate dall'Autorità sulla base dei dati disponibili, emerge che alcune SOA con organico minimo o vicino al minimo di legge, emettono un quantitativo sproporzionato di attestati, in rapporto alla media generale. Va considerato che il rilascio di un'attestazione richiede una specifica e capillare attività istruttoria, che si svolge in un determinato arco temporale e con impiego di risorse umane. Pertanto, un numero di attestazioni sproporzionate, rispetto all'effettivo organico, può denotare tanto un'eccessiva superficialità nell'attività

istruttoria finalizzata all'attestazione, quanto l'utilizzo illecito di personale esterno alla SOA.

Proposta in merito all'organico minimo

Conseguentemente, a parere dell'Autorità la normativa sull'organico minimo andrebbe rivisitata, agganciando quest'ultimo, in modo proporzionale, al numero di attestati rilasciati o modificati nell'anno precedente, fermo restando, per il primo anno di attività, la sufficienza dell'organico minimo di legge. In questo modo si imporrebbe alla SOA di avere personale in numero proporzionale all'effettivo volume di attività svolta. Una simile modifica favorirebbe, altresì, l'economicità del sistema, evitando sovra-costi occulti per la SOA.

Si rileva in particolare, che la sproporzione di cui sopra può essere alla base di un fenomeno preoccupante che l'Autorità ha avuto più volte occasione di segnalare nel corso del tempo. In particolare, già con determinazione n. 3/2006 l'Autorità segnalava che l'originaria scelta del legislatore di attribuire la peculiare attività di qualificazione ad organismi, quali le SOA, di natura giuridica privatistica, seppure di diritto speciale, ha comportato, nella fase attuativa, il repentino sviluppo di un'attività promozionale finalizzata a consentire la visibilità sul mercato di soggetti sconosciuti al mondo imprenditoriale. Nell'evoluzione del sistema unico di qualificazione, dalla sua istituzione ad oggi, da un lato la funzione delle SOA è divenuta ben nota a tutti i soggetti operanti nel mercato dei lavori pubblici e dall'altro, si è evidenziata in modo sempre più preoccupante una serie di comportamenti patologici dei promotori, che hanno influito negativamente sul corretto funzionamento del sistema.

Dallo specifico monitoraggio sull'attività promozionale, attuato dall'Autorità, è emerso che, nella prevalenza dei casi, l'attività di promozione commerciale viene svolta da soggetti esterni alle società, in base alla forma contrattuale atipica del "procacciatore di affari", caratterizzata dalla mancanza di un vincolo di stabilità e di un diritto di esclusiva, che ha dato luogo ai seguenti profili critici.

a) I promotori, che sono anche consulenti delle imprese, sono in grado di influenzare le condizioni di mercato, in quanto possono determinare il passaggio di "pacchetti" di imprese da una SOA all'altra ed è per loro

indifferente quale sarà la SOA prescelta, da cui riceveranno, comunque, una provvigione, in percentuale assai rilevante rispetto ai costi di qualificazione.

b) Come denunciato dalle associazioni delle SOA, spesso sono proprio i promotori a predisporre la documentazione da presentare, ai fini della qualificazione, in violazione del generale divieto, per i soggetti esterni alla SOA, di svolgere prestazioni relative all'attività di attestazione, come appunto l'acquisizione dei documenti.

c) In alcuni casi, infine, si è riscontrato che i promotori hanno proposto alle imprese obiettivi di qualificazione non realistici, ritenendo di poter sollecitare le SOA ad una verifica compiacente.

8.1.3 Cessione/affitto di azienda o di ramo di azienda.

L'Autorità, nel corso della vigilanza espletata, ha riscontrato che le operazioni societarie di cessione del complesso aziendale o di ramo d'azienda tra due imprese preesistenti, o quelle di affitto, si sono configurate, in alcuni casi, non come normali opportunità di crescita delle imprese, ma come espediente strumentalmente utilizzato dagli operatori economici per evitare l'espulsione dal mercato degli appalti pubblici o per acquisire strumentalmente la qualificazione per contrarre con la P.A.

In particolare, le operazioni societarie sopra richiamate potrebbero essere utilizzate per:

- acquisire solo formalmente requisiti da utilizzare ai fini della qualificazione;
- eludere le sanzioni previste dagli artt. 38 e 48 del Codice dei Contratti. Le imprese colpite dalle misure sanzionatorie recuperano l'impunità trasferendo l'azienda.

La questione assume particolare rilevanza in relazione all'enorme numero di operazioni di trasferimento di azienda/ramo d'azienda tra imprese, comunicate all'Autorità e annotate nel Casellario negli anni 2010-2011-2012 e 2013 di seguito riportate:

- anno 2010: n. 3.442

- anno 2011: n. 3.877
- anno 2012: n. 1.215
- anno 2013: n. 2.645

Dai dati indicati si desume che nel settore dei lavori pubblici l'incidenza dei trasferimenti di azienda o di un suo ramo è elevatissima se paragonata a quella dei trasferimenti in tutti gli altri settori imprenditoriali.

Nel contesto della nozione generale di trasferimento, la fattispecie della cessione di azienda o ramo di azienda è la più rilevante. In merito al fenomeno abusivo dell'utilizzo solo formale dei requisiti per la qualificazione, si rappresenta inoltre, che, allo stato, un argine, anche se parziale, a possibili pratiche illecite è stato posto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 10/2012, ha chiarito che in caso di cessione di azienda o di un suo ramo realizzatasi prima della partecipazione alla gara, la dichiarazione circa l'insussistenza di sentenze pronunciate per reati incidenti sulla moralità professionale deve essere resa, a pena di esclusione, anche da parte degli amministratori e dei direttori tecnici dell'impresa cedente, nel caso di cessione di azienda o di un suo ramo nell'anno[2] precedente alla pubblicazione del bando.

Si manifesta, pertanto, l'urgenza di interventi mirati a scongiurare l'abuso delle disposizioni di legge in materia di cessioni di aziende o rami di azienda e, del pari, anche di quelle relative all'affitto di azienda o di un suo ramo, pure ricadente tra le operazioni spesso finalizzate al mero trasferimento dei requisiti speciali ai fini della qualificazione.

L'art. 76 del D.P.R. 207/2010 ai commi 10 e 11 fornisce indicazioni per la qualificazione nel caso di cessione del complesso aziendale o del suo ramo.

In tale ipotesi, il soggetto richiedente l'attestazione deve presentare alla SOA perizia giurata redatta da un soggetto nominato dal Tribunale competente per territorio. Inoltre, è previsto che ai fini dell'attestazione di un nuovo soggetto che utilizza l'istituto della cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, le SOA accertino quali requisiti di cui

[2] Il riferimento al triennio precedente è stato mutato nel riferimento all'anno precedente a seguito delle modifiche introdotte con L. n. 106/2011).

all'articolo 79 (Requisiti di ordine speciale) sono trasferiti al cessionario con l'atto di cessione.

La finalità principale delle richiamate disposizioni, risiede nell'esigenza di garantire che i beni materiali ed immateriali ed il *know ho*w della cedente passino alla cessionaria che richiede l'attestazione. Come è noto, l'Autorità[3] ha esteso la previsione, in via interpretativa, ai casi di affitto di azienda o di rami di essa, per ragioni di uniformità di disciplina, attesa l'analogia tra le problematiche sottese alle due diverse fattispecie.

Pertanto, al fine di consentire una corretta attuazione della previsione di legge, secondo la sua *ratio* è necessario evitare che la cessione o l'affitto abbiano ad oggetto solo elementi formali che nulla hanno a che vedere con l'effettiva cessione del complesso organizzato e produttivo[4].

Proposta in merito alla cessione di ramo d'azienda

Si rammenta che con le determinazioni n. 11/2002 e 5/2003 l'Autorità aveva già fornito alcuni chiarimenti sui criteri che le SOA debbono seguire in ordine al rilascio di attestazione di qualificazione ad un'impresa cessionaria di azienda o di ramo d'azienda.

Tuttavia, stante il permanere sul mercato di fenomeni abusivi in una certa misura aggravati dall'estensione dell'arco temporale di comprova dei requisiti di recente introdotta dal legislatore[5], al fine di garantire la

---

[3] Peraltro, l'applicazione della previsione è stata estesa, in via interpretativa, dall'Autorità per ragioni di omogeneizzazione, ai casi di affitto di azienda o di rami di essa, come da manuale dei requisiti in applicazione degli articoli 78 e 79 del sopracitato D.P.R. 207/2010 pubblicato in G.U. n. 182 del 6 agosto 2011.

[4] Ovvero entità economica autonoma e organizzata in maniera stabile.

[5] La disciplina normativa richiamata va attualmente letta in combinato disposto con quella degli art. 83 D.P.R. n. 207/2010 e art. 353, comma 9 *bis* del Codice dei contratti. Quest'ultimo, in particolare, introduce una disposizione transitoria, peraltro di recente prorogata (in origine fino al 31 dicembre 2013 Termine prorogato al 31 dicembre 2015 Decreto Legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 15 giungo 2013), che estende l'arco temporale utile per la dimostrazione di alcuni requisiti. Viene previsto, infatti, che in relazione all'*articolo 40*, comma 3, lettera b) e, per la dimostrazione, ai fini della qualificazione, del requisito della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, del requisito dell'adeguata dotazione di attrezzature tecniche e del requisito dell'adeguato organico medio annuo, il periodo di attività documentabile sia quello relativo non ai cinque anni precedenti, ma ai migliori cinque anni del decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione. Viene previsto, inoltre, che per la dimostrazione del requisito dei lavori realizzati in ciascuna categoria e del requisito dell'esecuzione di un singolo lavoro ovvero di due o tre lavori in ogni singola categoria, fino al 31 dicembre 2013, siano da considerare i lavori realizzati nel decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione. Le disposizioni riportate si applicano anche alle imprese di cui all'articolo 40, comma 8, per la dimostrazione dei requisiti di ordine tecnico-organizzativo, nonché agli operatori economici di cui all'articolo 47, con le modalità ivi previste.

conforme applicazione delle disposizioni di legge alla loro effettiva *ratio*, l'Autorità segnala la necessità di alcune modifiche normative alle previsioni richiamate.

In particolare, nel caso in cui vi sia stata una cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, la possibilità, concessa all'impresa, di fare riferimento ad attività pregressa, anche risalente nel tempo, ai fini della dimostrazione dei requisiti di natura tecnica e finanziaria, dovrebbe essere limitata ai soli due anni precedenti la cessione. Ciò in quanto l'impresa cessionaria, che richiede la qualificazione, non ha maturato personalmente i requisiti che le derivano dalla cessione e, pertanto, appare corretto limitare temporalmente la rilevanza dell'esperienza pregressa altrui che essa può spendere in fase di qualificazione.

Tuttavia, la proposta limitazione temporale, volta a garantire l'effettività del requisito speso ai fini della qualificazione e a contrastare abusi, potrebbe rivelarsi penalizzante in tutti quei casi nei quali, come normalmente dovrebbe essere, l'azienda o il ramo ceduti arricchiscono davvero la cessionaria della loro capacità e continuano a farlo anche dopo la cessione.

Indipendentemente dal periodo preso a riferimento per la qualificazione, si ritiene comunque indispensabile una modifica dell'art. 77 del D.P.R. 207/2010, al fine di prevedere che nei casi di cessione la verifica intermedia dell'attestazione, rilasciata dopo la cessione limitatamente alle categorie e classifiche correlate all'azienda o al ramo oggetto di cessione, vada effettuata alla scadenza del primo anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione medesima e non dopo tre anni. Ciò, infatti, consentirebbe alla SOA di verificare in concreto e con riferimento ad un arco ragionevole di tempo, se l'oggetto della cessione sia stato effettivamente un complesso organizzato e produttivo capace di esplicare la propria funzionalità e non meri elementi formali trasferiti solo ai fini dell'ottenimento della qualificazione. In particolare, la SOA dovrebbe verificare, in analogia con quanto disposto per la verifica triennale, che per l'anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione, limitatamente alle categorie e classifiche correlate all'azienda o al ramo

oggetto di cessione, cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta del ramo o dell'azienda ceduta, dotazione di attrezzature tecniche e organico, si siano mantenuti sui livelli degli anni presi a riferimento per il rilascio dell'attestazione.

Inoltre, la verifica annuale dovrebbe essere condotta da una SOA diversa da quella che ha rilasciato l'attestazione, a fini di maggiore garanzia e controllo, per evitare che la verifica stessa, rimessa nelle mani della medesima SOA che ha attestato appena un anno prima, si possa ridurre ad un mero atto formale di conferma del precedente operato. Si segnala che una simile previsione contribuirebbe anche a scongiurare l'evenienza che una SOA possa farsi promotrice, presso le imprese, di operazioni di cessione di rami o aziende.

In ogni caso, e sempre nell'ottica di un controllo più stringente, dovrebbe altresì essere introdotto nell'art. 77 un nuovo comma, che preveda il potere dell'Autorità di effettuare verifiche a campione sulle attestazioni rilasciate a seguito di cessione.

Tutto ciò premesso, con la segnalazione sono state formulate le seguenti proposte:

- modifica dell'art. 76 del D.P.R. 207/2010 nel senso di rendere spendibili, ai fini della qualificazione, i soli requisiti maturati nei due anni antecedenti la data dell'atto di cessione. La nuova disposizione dovrebbe essere così formulata:

- Art. 76 D.P.R. 207/2010, co. 11: *Ai fini dell'attestazione di un nuovo soggetto, nell'ipotesi in cui lo stesso utilizzi l'istituto della cessione o dell'affitto del complesso aziendale o di un suo ramo, le SOA accertano quali requisiti di cui all'articolo 79 sono trasferiti al cessionario con l'atto di cessione.* ***Tale accertamento viene condotto limitatamente ai requisiti posseduti nei due anni antecedenti alla cessione.*** *Nel caso in cui l'impresa cedente ricorra alla cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, la stessa può richiedere alla SOA una nuova attestazione, riferita ai requisiti oggetto di trasferimento, esclusivamente sulla base dei requisiti acquisiti successivamente alla cessione del complesso aziendale o del suo ramo;*

- modifica dell'art. 77 del D.P.R. 207/2010 con l'introduzione del co. 8, in virtù del quale nei casi di cessione, la verifica intermedia dell'attestazione va effettuata alla scadenza del primo anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione medesima e non dopo tre anni. Si propone inoltre, in questo caso, che la verifica sia condotta da una SOA diversa da quella che ha rilasciato l'attestazione. La nuova disposizione dovrebbe essere così formulata:

- Art. 77 D.P.R. 207/2010, co. 8: ***nell'ipotesi di attestazione rilasciata alla cessionaria a seguito di cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, l'impresa deve sottoporsi alla verifica di mantenimento dei requisiti, limitatamente alle categorie e classifiche correlate all'azienda o al ramo oggetto di cessione, decorso un anno dal rilascio dell'attestazione. In tal caso la verifica va effettuata da SOA diversa da quella che ha rilasciato l'attestazione oggetto della revisione, individuata dall'AVCP secondo criteri di rotazione. La verifica deve accertare che per l'anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione, cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta del ramo o dell'azienda ceduta, dotazione di attrezzature tecniche e organico si siano mantenuti sui livelli medi degli anni presi a riferimento per il rilascio dell'attestazione, come indicati dall'art. 76, co. 11. Qualora l'impresa si sottoponga a verifica dopo la scadenza dell'anno di validità dell'attestazione, la stessa non può partecipare alle gare nel periodo decorrente dalla data di scadenza dell'anno sino alla data di effettuazione della verifica con esito positivo. Le stesse disposizioni si applicano in caso di affitto di azienda o di un suo ramo***;

- modifica dell'art. 71, co. 4, D.P.R. 207/2010, prevedendo che nel campione oggetto di verifica da parte dell'Autorità debbano essere inserite sempre attestazioni rilasciate ad imprese cessionarie. La nuova disposizione dovrebbe essere così formulata:

- Art. 71, D.P.R. 207/2010, co. 4 : *L'Autorità provvede periodicamente alla verifica a campione di un numero di attestazioni rilasciate dalle SOA, di anno*

in anno fissato dalla stessa Autorità. **Nella verifica a campione sono sempre inserite attestazioni rilasciate ad imprese cessionarie;**

- è stato inoltre proposto di estendere quanto previsto ai fini della qualificazione delle imprese cessionarie, anche alle ipotesi di affitto di azienda, nel caso in cui il contratto di affitto abbia durata non inferiore a tre anni e di estendere, altresì, la richiesta di perizia giurata anche all'ipotesi di affitto. Le nuove disposizioni dovrebbero essere così formulate:

- Art. 76 D.P.R. 207/2010, co. 10: *Nel caso di cessione* ***o affitto*** *del complesso aziendale o del suo ramo, il soggetto richiedente l'attestazione presenta alla SOA perizia giurata redatta da un soggetto* ***competente in materia*** *nominato dal tribunale competente per territorio.*

- Art.76 D.P.R. 207/2010, co. 11: *Ai fini dell'attestazione di un nuovo soggetto, nell'ipotesi in cui lo stesso utilizzi l'istituto della cessione o dell'affitto del complesso aziendale o di un suo ramo, le SOA accertano quali requisiti di cui all'articolo 79 sono trasferiti al cessionario con l'atto di cessione.* ***Tale accertamento viene condotto limitatamente ai requisiti posseduti nei due anni antecedenti alla cessione. Le stesse disposizioni si applicano nel caso in cui l'impresa affittuaria ricorra all'affitto del complesso aziendale o di un suo ramo****. Nel caso in cui l'impresa cedente ricorra alla cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, la stessa può richiedere alla SOA una nuova attestazione, riferita ai requisiti oggetto di trasferimento, esclusivamente sulla base dei requisiti acquisiti successivamente alla cessione del complesso aziendale o del suo ramo.*

8.1.4 CEL privati

Proposta in merito ai CEL privati

Con riferimento alle certificazioni rilasciate da privati in occasione di esecuzione di lavori, al fine di evitare che anche in questo caso si utilizzino attestazioni false difficilmente verificabili, vi è l'esigenza di una modifica normativa, che subordini la possibilità per le imprese di spendere le certificazioni private ai fini della qualificazione solo quando sono accompagnate da dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi dell'art.

47 D.P.R. 445/2000, rilasciata dal direttore dei lavori, che attesti l'avvenuta esecuzione a regola d'arte, assumendo la responsabilità di tale dichiarazione. Ciò consentirebbe, infatti, di porre un vincolo ad un fenomeno che rischia di essere fuori controllo, mediante l'individuazione di un soggetto, munito delle adeguate competenze tecniche, che nello svolgimento della propria attività, possa assumere la responsabilità della veridicità della certificazione resa. La richiesta di rendere una dichiarazione, la cui violazione comporta le sanzioni penali richiamate dall'art. 76 del medesimo D.P.R. 445/2000, appare invero una garanzia di veridicità più forte della semplice apposizione di sottoscrizione da parte del direttore dei lavori al certificato rilasciato all'impresa, già prevista dall'art. 86 co. 7. Ed infatti, mentre quest'ultima disposizione fa solo un generico riferimento ad una non meglio specificata 'responsabilità' del sottoscrittore del certificato, la dichiarazione ex art. 47 D.P.R. 445/2000 comporta una responsabilità 'qualificata'. Né può mai ritenersi che quest'ultima possa rappresentare un consistente aggravio di adempimenti a carico delle imprese, considerato che si tratta di una mera dichiarazione sostitutiva.

Inoltre, per il caso in cui la stessa si rivelasse falsa, potrebbe essere altresì prevista la possibilità per l'Autorità di aprire un procedimento sanzionatorio nei confronti del direttore dei lavori, che l'ha resa. Tale procedimento potrebbe concludersi con un provvedimento di annotazione sul Casellario, con conseguente impossibilità, per il soggetto sanzionato, di partecipare ad affidamenti pubblici di servizi professionali per il periodo di tempo indicato, e con la segnalazione del fatto alla Procura della Repubblica.

Sono state, pertanto, rappresentate le seguenti ulteriori proposte:

- modifica dell'art. 86, co. 7, del D.P.R. 207/2010 nel senso di introdurre la previsione che la certificazione di esecuzione dei lavori per committente privato oltre ad essere sottoscritta dal direttore dei lavori deve essere accompagnata, ai fini della sua spendibilità per la qualificazione, da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000, resa dal medesimo direttore dei lavori, che

attesti l'avvenuta esecuzione a regola d'arte, assumendone la responsabilità. La nuova disposizione dovrebbe essere così formulata:

- Art. 86, co. 7 : *Fermo restando quanto previsto ai commi 5 e 6, nel caso indicato al comma 2 l'impresa deve presentare la certificazione di esecuzione lavori rilasciata dal committente e sottoscritta dal direttore dei lavori; i firmatari sono responsabili anche dell'indicazione degli eventuali subappaltatori, i quali dovranno altresì presentare la documentazione prevista al comma 5, lettera b). Nel caso indicato al comma 3, la certificazione è rilasciata direttamente dal direttore lavori**. La certificazione di esecuzione dei lavori per committente privato oltre ad essere sottoscritta dal direttore dei lavori deve essere accompagnata, ai fini della sua spendibilità per la qualificazione, da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000 resa dal medesimo direttore dei lavori, che attesti l'avvenuta esecuzione a regola d'arte, assumendo la responsabilità***;

- l'introduzione, dopo il co. 7, di un nuovo co. 7 *bis*, che richiami il procedimento sanzionatorio dell'Autorità ai sensi dell'art. 40, co. 9 *quater* del Codice dei Contratti;

- Art. 86, co. 7 bis: ***Nel caso di non veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000 del direttore dei lavori, la SOA ne dà segnalazione all'Autorità per i provvedimenti di cui all'art. 40 co. 9 quater del D.lgs. 163/2006.***

8.1.5 Criticità emerse dal parere del Consiglio di Stato n. 3014 del 26 giugno 2013

Con parere consultivo n. 3014 del 26 giugno 2013, espresso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, promosso dall'AGI e da ulteriori grandi società esecutrici di opere pubbliche, il Consiglio di Stato, con forza vincolante per l'amministrazione, ha riconosciuto l'illegittimità di alcune disposizioni del D.P.R. 207/2010 che concorrono a definire l'attuale assetto del sistema di qualificazione, determinando, in tal modo, la necessità di una rivisitazione complessiva di tale sistema.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il sistema risultante dal combinato disposto dell'art. 109 e dell'art. 107, co 2, del D.P.R. 207/2010, relativo alle modalità di esecuzione di opere in categorie specialistiche e superspecialistiche e di relativa qualificazione, presenti '*vizi di contraddittorietà ed illogicità che possono essere ricondotti alla violazione del principio di eguaglianza o al vizio di eccesso di potere*'. La contraddittorietà è stata rilevata, nello specifico, rispetto al principio generale espresso dallo stesso art. 109, co. 1 del D.P.R. 207/2010, che sancisce la regola secondo cui l'affidatario dei lavori in possesso della qualificazione nella categoria prevalente può eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l'opera, anche qualora sia privo delle relative qualificazioni. Rispetto a tale principio, infatti, l'art. 107, co. 2, indica un numero talmente elevato di categorie a classificazione obbligatoria o superspecialistiche, non realizzabili direttamente dall'affidatario sprovvisto della relativa qualificazione, che la regola generale della "sufficienza" della qualificazione nella categoria prevalente diventa l'eccezione, destinata a trovare applicazione solo in casi marginali (le categorie specialistiche a classificazione obbligatoria sono 46 su 52 categorie complessivamente indicate dalla Tabella dell'allegato A al D.P.R. 207/2010, e cioè di oltre l'88%). Il Consiglio di Stato ritiene, inoltre, che molte delle categorie specializzate indicate nell'allegato A come categorie a qualificazione obbligatoria siano in concreto prive di connotati di particolare 'specialità', circostanza che contribuirebbe ulteriormente a rendere il sistema contraddittorio ed illogico. Le norme impugnate non realizzerebbero un adeguato punto di equilibrio tra due opposte esigenze: da un lato consentire all'impresa munita della qualificazione OG di svolgere direttamente una serie di lavorazioni complementari all'intervento principale e, dall'altro, imporre il ricorso a qualificazioni specialistiche in presenza di interventi di rilevante complessità tecnica o tecnologica che richiedono competenze particolari.

Sotto ulteriore profilo, il Consiglio di Stato ha censurato altresì la previsione regolamentare dell'art. 85, co. 1, lett. b), nn. 2 e 3, nella parte in cui non consente all'impresa affidataria, a prescindere dalla quantità di

lavori subappaltati, di utilizzare ai fini della qualificazione, l'importo dei lavori subappaltati decurtato della quota eccedente il 30% o 40%,. Ciò in quanto l'applicazione concreta della disposizione può determinare disparità tra situazioni sostanzialmente analoghe – a seconda che venga superato o meno il limite percentuale previsto – e ciò senza adeguata giustificazione.

In merito a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato sugli artt. 107 co. 2 e 109 comma 2 del D.P.R. 207/2010, l'Autorità ritiene che un passaggio critico del parere consista nel ritenere 'obbligatori' il ricorso al subappalto nelle ipotesi di cui all'art. 109, co. 2 e la costituzione di ATI nell'ipotesi di cui all'art. 107, co. 2, trascurando il fatto che si tratta, invece, di scelte obbligate solo se l'impresa di costruzioni non è in possesso della qualificazione per le categorie speciali o specialistiche di volta in volta richieste e che le grandi imprese ricorrenti sono per la maggior parte già in possesso di tali categorie, come si evince dagli attestati di qualificazione presenti nel Casellario. A ciò si aggiunga che la soglia minima per la scorporabilità di una lavorazione (importo superiore al 10% del valore complessivo dell'appalto o superiore a 150.000 euro) è una soglia molto bassa se si considerano opere medie e grandi. Da ciò si evince che il sistema, in concreto, non è preclusivo o lesivo della concorrenza per le medie e grandi imprese e un qualche rilievo possono avere, per contro, le obiezioni mosse dalle imprese specialistiche per le quali si paventa una considerevole riduzione del mercato.

Critico, appare, inoltre, l'accoglimento del rilievo dei ricorrenti relativo al limite del 30% al subappalto delle Strutture, Impianti e Opere Speciali (SIOS). La possibilità di ricorrere al subappalto per le SIOS è stata introdotta con il terzo decreto correttivo al Codice, per modificare la precedente disciplina (che prevedeva l'inammissibilità del subappalto, se la categoria specialistica era di importo superiore al 15% dell'importo totale dei lavori) e renderla analoga a quella già vigente per la categoria prevalente.

Ciò posto, in ogni caso, alla luce del parere del Consiglio di Stato si rende indispensabile una revisione dell'attuale impianto normativo.

Proposta dell'Autorità

In tale ottica si dovrebbero in primo luogo considerare con estremo rigore gli elementi caratterizzanti le categorie che necessitano di essere valutate effettivamente come "super-specialistiche" ai sensi dell'art. 107, co. 2 del D.P.R. 207/2010, tanto da richiedere in senso assoluto una specifica esperienza pregressa non surrogabile attraverso l'operatività nei settori generali.

Sempre nell'ottica del principio del contenimento e del bilanciamento espresso dal Consiglio di Stato, si dovrebbe revisionare la tabella dell'Allegato A, che definisce a qualificazione obbligatoria la quasi totalità delle categorie specialistiche (OS).

In merito alle censure mosse all'art. 85, l'Autorità rileva che la disposizione, più che illogica, appare troppo rigida nella ripartizione delle percentuali tra le due categorie. La stessa rigidità, peraltro, si riscontra nel subappalto delle categorie specialistiche secondo la disciplina prevista dall'art. 37 co. 11 del Codice. Infatti la norma prevede che, se le categorie di opere specialistiche non superano il 15% dell'importo contrattuale (totale dei lavori da appaltare), dette lavorazioni possono essere subappaltate per intero, altrimenti, in caso di superamento di tale soglia, se ne può subappaltare soltanto il 30%. Pertanto, anche nel caso di lieve superamento della soglia, in ipotesi 15,1%, l'impresa potrebbe subappaltare solo il 4,53% (30% del 15%) che è, ancora una volta, una quota rigidamente inferiore all'intero.

L'apparente illogicità rilevata dal Consiglio di Stato, quindi, più che essere occasionalmente legata all'art. 85, risponde ad una scelta di fondo del legislatore di limitazione del subappalto, coerente con la normativa antimafia, di ordine pubblico, ove si rinviene la stessa limitazione al subappalto.

Ciò nonostante, attesa la vincolatività del parere del Consiglio di Stato, si ravvisa la necessità di una riscrittura più chiara della norma in esame, al fine di rimuovere le difficoltà interpretative della stesura attuale, eventualmente graduando meglio la ripartizione tra categoria prevalente e categorie scorporabili nel caso di superamento per il subappalto delle percentuali suddette del 30% e 40%.

Nelle more dell'auspicato intervento legislativo, l'Autorità ha ritenuto di emanare un Comunicato[6], al fine di chiarire che alla luce delle considerazioni svolte dal Supremo consesso di giustizia amministrativa nel parere consultivo n. 3014/2013 e dell'avviso espresso dall'Autorità nel citato Atto di Segnalazione n. 3/2013, una corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 85, co. 1, lett. b), nn. 2 e 3 del D.P.R. 207/2010, non dovrebbe più tenere conto della parte della norma che prevede, nell'ipotesi di subappalto oltre la quota del 30 o 40 per cento, la limitazione al 10 per cento per l'utilizzabilità dei lavori subappaltati ai fini della qualificazione nella categoria scorporabile. Ciò in quanto, come evidenziato, il D.P.R. del 30 ottobre 2013 ha decretato l'annullamento in parte della disposizione regolamentare in esame, che può pertanto ritenersi in vigore per la parte non colpita dalle censure del giudice amministrativo. Ne consegue, che ai sensi del citato art. 85, co. 1, lett. b), nn. 2 e 3, in caso di subappalto eccedente le quote del 30 e del 40 per cento, – fermo restando quanto previsto dall'art. 37, co. 11, del Codice – l'impresa affidataria può utilizzare, ai fini della qualificazione nella singola categoria scorporabile, l'intero importo dei lavori dalla stessa direttamente eseguiti in tale categoria, nonché una quota dei lavori subappaltati (pari ad un massimo del 30% o del 40%) avvalendosene in alternativa per la qualificazione nella categoria prevalente, ovvero ripartita tra categoria prevalente e categoria scorporabile

Il citato parere del Consiglio di Stato è stato recepito dal D.P.R. del 30 ottobre 2013, emanato per la definizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proprio con riferimento all'illegittimità degli articoli 109, co. 2 (in relazione all'allegato A, e, in particolare, alla «Tabella sintetica delle categorie»), 107, co. 2, 85, co. 1, lettera b), numeri 2 e 3). Il sistema, pertanto, dovrà essere rivisto nel suo complesso.

Occorre in merito evitare che le revisioni da apportare all'attuale sistema censurato dal Consiglio di Stato provochino uno sbilanciamento del sistema a favore delle imprese di più grandi dimensioni operanti nel settore

[6] Comunicato del Presidente n. 1/2014 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 34 del 11/2/14

generale, a discapito di quelle più piccole, che eseguono solo lavorazioni specialistiche. Al riguardo si segnala che con decreto c.d. SalvaRoma ter (D.L. 16/2014) è stata introdotta una disposizione (art. 20) che, al fine di garantire la stabilità del mercato, mantiene in vita le norme contenute nel D.P.R. 207/2010, e segnatamente gli articoli 107, co. 2 e 109, co. 2, abrogate dal D.P.R. del 30 ottobre 2013 in attuazione del parere reso dal Consiglio di Stato n. 3014/2013, che le ha dichiarate illegittime, nelle more dell'adozione degli atti regolamentari sostitutivi. La proroga di validità non potrà eccedere il termine ultimo fissato al 31 dicembre 2014. Nulla viene detto, invece, con riguardo all'art. 85, pure colpito dalle censure del Consiglio di Stato e, pertanto, allo stato le uniche indicazioni agli operatori del settore rimangono quelle fornite dall'Autorità con il Comunicato n. 1/2014 già sopra citato.

8.1.6 La sentenza della Corte di Giustizia Europea del 10 ottobre 2013 causa C-94/12 in materia di avvalimento plurimo

Con Sentenza del 10 ottobre 2013 resa nella causa C-94/12 la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata in materia di avvalimento plurimo, rilevando l'incompatibilità con gli artt. 47, paragrafo 2 e 48, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE del 31/03/2004 di una disposizione nazionale, come quella dell'art. 49, co. 6, del D.lgs. 163/2006, che vieta in via generale agli operatori economici partecipanti ad un appalto pubblico di lavori di avvalersi per la stessa categoria di qualificazione delle capacità di più imprese.

Detta interpretazione consente, a parere della Corte, l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nella misura più ampia possibile, a vantaggio non solo degli operatori economici, ma anche delle amministrazioni aggiudicatrici, oltre ad essere idonea a facilitare l'accesso delle PMI a questo mercato.

Tenuto conto delle peculiarità del sistema di qualificazione disciplinato dal Codice, l'Autorità è intervenuta per armonizzare le indicazioni della CGE con il quadro normativo nazionale.

Come noto, prima della pronuncia della Corte di Giustizia, l'Autorità e la giurisprudenza amministrativa, anche alla luce del disposto dell'art. 49, co. 6, D.lgs. 163/2006, avevano espressamente statuito il divieto di cumulo, mediante avvalimento, di più attestazioni non individualmente sufficienti a colmare il requisito richiesto dal bando di gara, al fine di totalizzare la classifica di qualificazione necessaria all'ammissione alla procedura concorrenziale.

La *ratio* di tale divieto è stata individuata nell'esigenza di non vanificare il sistema delineato dal legislatore, rendendo possibile che alla gara partecipi un soggetto privo dei requisiti di qualificazione, che si avvale di un soggetto a sua volta privo di tali requisiti. Infatti, è stato ritenuto che la finalità pro-concorrenziale dell'istituto dell'avvalimento dovesse essere perseguita entro il limite della garanzia, per la stazione appaltante, di ricevere la migliore prestazione che non sarebbe assicurata se nessuno dei soggetti concorrenti possedesse i requisiti preventivamente identificati in relazione all'oggetto e agli importi di gara; detti requisiti sono richiesti, infatti, come presupposto della capacità del partecipante di realizzare, se aggiudicatario, la prestazione offerta. Verrebbe compromessa, altrimenti, la *ratio* della preordinazione di un sistema di requisiti di qualificazione per categorie di lavori e classifica (per importi nel loro ambito), se nessuno dei concorrenti o dei soggetti ausiliari fosse poi, in concreto, vincolato a possederli.

Al riguardo va osservato che nel mercato dei contratti pubblici non si pone solo l'esigenza di tutelare la concorrenza ma vi è, piuttosto, la necessità del rispetto di un più ampio complesso di principi – anche di matrice comunitaria - individuati dall'art. 2 del Codice dei Contratti. Tra questi principi vengono in considerazione anche quelli di economicità, efficacia, tempestività e correttezza dell'azione amministrativa, mentre il principio di libera concorrenza, pur di pari rango, è intimamente connesso con i conseguenti principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni in merito all'ammissibilità dell'avvalimento plurimo nel settore dei lavori

pubblici, al fine di garantire che l'avvalimento di più imprese per una stessa categoria di qualificazione assicuri, comunque l'idoneità della capacità esecutiva dell'impresa ausiliata rispetto al valore dei lavori oggetto di gara. In mancanza, la finalità pro-concorrenziale dell'istituto in parola finirebbe per essere perseguita a danno dell'interesse pubblico a selezionare un operatore economico in grado di eseguire con buon esito i lavori oggetto dell'affidamento, con il risultato di produrre un eccessivo squilibrio nell'attuazione dei principi fondamentali di cui all'art. 2.

Va rilevato, peraltro, che il sistema delineato dal Codice dei Contratti Pubblici e dal relativo Regolamento già conosce disposizioni che attenuano la portata generalizzata dell'art. 49 co. 6.

La somma delle classifiche risulta, infatti, espressamente prevista per i consorzi stabili dall'art. 36, co. 7, del Codice, secondo cui "*Il consorzio stabile si qualifica sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate. Per i lavori, la qualificazione è acquisita con riferimento ad una determinata categoria di opere generali o specialistiche per la classifica corrispondente alla somma di quelle possedute dalle imprese consorziate (…)*".

Inoltre, per i Raggruppamenti Temporanei di Imprese di tipo orizzontale, l'art. 92, co. 2, del Regolamento stabilisce che: "*(…) i requisiti di qualificazione economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti nel bando di gara devono essere posseduti dalla mandataria o da una impresa consorziata nella misura minima del quaranta per cento dell'importo dei lavori; la restante percentuale è posseduta cumulativamente dalle mandanti o dalle altre imprese consorziate ciascuna nella misura minima del dieci per cento dell'importo dei lavori (…)*".

Pertanto, anche in questo caso è consentita, sebbene nei limiti del rispetto dell'anzidetta percentuale, la somma delle classifiche dalle imprese raggruppate.

Sul punto si rileva che l'Autorità, nella Determinazione n. 2/2012 in tema di "avvalimento in sede di gara", aveva evidenziato che nei casi in cui il legislatore ha voluto ammettere il frazionamento dei requisiti tra più soggetti ha introdotto una specifica disciplina, relativa al regime di responsabilità delle imprese raggruppate o consorziate nei confronti della

SA, che offre adeguate cautele rispetto all'adempimento, nonché ai requisiti minimi richiesti all'impresa mandataria e alle imprese mandanti nel RTI.

Inoltre, in tema di consorzio stabile, l'art. 36 del Codice prevede espressamente la responsabilità solidale dei consorziati nei confronti della stazione appaltante. Tale regime di responsabilità giustifica la peculiare disciplina del consorzio stabile dal momento che è proprio la solidarietà di tutti i consorziati a far sì che vi sia l'interesse comune a che l'opera venga realizzata correttamente perché, in caso contrario, vi è comune responsabilità sul piano patrimoniale[7].

In materia di RTI e consorzi ordinari l'art. 37 del Codice stabilisce al comma 5 che "*L'offerta dei concorrenti raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante (…)*".

Al di fuori delle ipotesi sopra contemplate, nelle quali il frazionamento dei requisiti viene controbilanciato, quantomeno, dal regime di responsabilità solidale, il nostro ordinamento, in sede di disciplina relativa alla qualificazione ed in particolare per ciò che attiene alla verifica del requisito dell'adeguata idoneità tecnica, individua precisi criteri quantitativi per consentire l'utilizzo di diverse lavorazioni eseguite, al fine della dimostrazione di un requisito di capacità unitario.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 79, co. 5, lett. c), del D.P.R. 207/2010 l'adeguata idoneità tecnica dell'impresa deve essere dimostrata, tra l'altro, anche "*dall'esecuzione di un singolo lavoro, in ogni singola categoria oggetto della richiesta, di importo non inferiore al quaranta per cento dell'importo della qualificazione richiesta, ovvero, in alternativa, di due lavori, nella stessa singola categoria, di importo complessivo non inferiore al cinquantacinque per cento dell'importo della qualificazione richiesta, ovvero, in alternativa, di tre lavori, nella stessa singola categoria, di importo complessivo non inferiore al sessantacinque per cento dell'importo della qualificazione richiesta; gli importi sono determinati secondo quanto previsto dall'articolo 83*". Si tratta della dimostrazione dei cd.

[7] In tema di consorzio stabile il Consiglio di Stato, con Sentenza Sez. III, 14 gennaio 2013, n. 145 ha affermato che si tratta di "*un soggetto che si connota per la creazione a priori di una struttura unificata tra le imprese consorziate che in tal modo si aggregano e, ferma restando l'autonomia soggettiva di queste ultime, postula un legame associativo ben più stretto che in ogni altra forma di collegamento prevista dalla legge*", configurandolo come una "*forma intermedia tra le associazioni temporanee di imprese e la concentrazione delle stesse*".

"lavori di punta", la cui entità è idonea a dimostrare il possesso da parte dell'impresa della capacità tecnica, economica ed organizzativa di eseguire un lavoro avente un valore congruente con l'importo della classifica richiesta. Detta capacità non può essere ottenuta sommando lavorazioni di importo inferiore ai minimi indicati dall'art. 79, co. 5 lettera c) del Regolamento, dal momento che è proprio l'entità del lavoro di punta che concorre a dimostrare la capacità esecutiva dell'impresa. Il legislatore ha infatti ritenuto che l'impresa debba dimostrare una capacità tecnico-esecutiva minima rispetto alla classifica di qualificazione conseguita (importo lavori eseguibili).

Va considerato che l'introduzione nel nostro ordinamento della figura dell'avvalimento plurimo, secondo quanto asserito dalla Corte di Giustizia, potrebbe consentire la partecipazione alla gara dell'impresa ausiliata con più imprese ausiliarie, senza che nessuna abbia da sola il requisito di cui all'art. 79, co. 5 lettera c) in relazione alle categorie e classifiche richieste dal bando. In tal caso, un'interpretazione sistematica delle disposizioni del nostro ordinamento, sopra richiamate, imporrebbe di individuare quelle cautele necessarie a garantire l'interesse pubblico alla corretta esecuzione dell'appalto.

Al riguardo si deve ricordare che in ordine al regime di responsabilità delle imprese nei confronti della stazione appaltante in caso di avvalimento, dal combinato disposto dei co. 4 e 10 dell'articolo 49 del Codice emerge che l'impresa ausiliaria rimane formalmente estranea, sia alla gara che al contratto (difatti è specificato che in ogni caso il contratto si intende eseguito dall'impresa ausiliata), ancorché è individuato un regime di responsabilità solidale tra l'impresa ausiliaria e l'ausiliata verso la SA, in riferimento alle prestazioni oggetto del contratto. Ed, infatti, si discute circa la natura di tale responsabilità, contrattuale o extracontrattuale, e si tratta di una questione che non riveste interesse solo sotto un profilo teorico, ma comporta riflessi pratici, ad esempio sull'onere della prova o la presunzione di responsabilità. Inoltre, per quanto concerne nello specifico, la portata della responsabilità che grava sull'impresa ausiliaria rispetto alle prestazioni che costituiscono oggetto del contratto pubblico, ci sono diverse

interpretazioni, riassumibili in due posizioni: la prima ritiene che il vincolo di solidarietà dovrebbe riferirsi alle sole prestazioni eseguite dall'impresa principale ricorrendo all'avvalimento; la seconda estende la responsabilità dell'impresa ausiliaria all'intero contratto d'appalto. Solo la prima soluzione consente, in effetti, di calibrare il vincolo di responsabilità in rapporto alle risorse effettivamente promesse dall'ausiliario, al punto che si ritiene che una responsabilità solidale integrale potrebbe aversi solo in presenza di un avvalimento che coinvolga la generalità delle risorse dell'ausiliario, come accadrebbe nel caso di prestito dei requisiti di capacità economica (ad es. il fatturato) ovvero dell'azienda o di un suo ramo.

Tuttavia, tale soluzione, se da un lato ha il pregio di non aggravare eccessivamente la posizione degli ausiliari e, pertanto, non scoraggia il ricorso all'avvalimento, dall'altro, lato non offre alla stazione appaltante le stesse garanzie che avrebbe con il regime di responsabilità solidale che caratterizza, invece, la disciplina dei RTI o dei consorzi, sopra richiamata.

Al riguardo è opportuno considerare che le maggiori criticità in relazione alla garanzia di esecuzione per le stazioni appaltanti si pongono per il frazionamento proprio del requisito dell'idoneità tecnica, piuttosto che per altri requisiti di qualificazione, come ad esempio quello della capacità economico-finanziaria. Ciò discende dal fatto che possedere adeguata idoneità tecnica, secondo categorie e classifiche individuate dal bando, significa possedere la capacità esecutiva adeguata all'oggetto della prestazione, anche in virtù della pregressa esperienza maturata. Pertanto, un frazionamento eccessivo di tale requisito può tradursi nell'ammissione alla gara, ed in ipotesi alla stipulazione del contratto, di soggetti in concreto privi di quella esperienza di esecuzione specifica che costituisce, di fatto, la principale garanzia di buona esecuzione per la stazione appaltante.

Posizione dell'AVCP sull'avvalimento plurimo

Al fine di evitare che il ricorso all'avvalimento plurimo con frazionamento dei requisiti richiesti dal bando potesse mettere a rischio la capacità degli operatori economici di eseguire effettivamente le prestazioni offerte, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni alle SA con il Comunicato del Presidente del 20 marzo 2014.

Posto che non può essere mantenuto un divieto di carattere generale come quello dell'art. 49, co. 6 del Codice, va tuttavia considerato che la stessa CGE ammette espressamente che "*non si può escludere l'esistenza di lavori che presentino peculiarità tali da richiedere una determinata capacità che non si ottiene associando capacità inferiori di più operatori. In un'ipotesi del genere l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe legittimamente esigere che il livello minimo delle capacità in questione sia raggiunto da un operatore economico unico o, eventualmente, facendo ricorso ad un numero limitato di operatori economici … laddove siffatta esigenza sia connessa e proporzionata all'oggetto dell'appalto interessato*".

L'Autorità ha, quindi, raccomandato alle SA, nei casi in cui risulti necessario in relazione all'oggetto dell'appalto pretendere requisiti minimi di qualificazione nel bando, di motivare adeguatamente tale scelta in ragione della natura della prestazione richiesta e dell'esigenza di poter fare affidamento sulla capacità dell'aggiudicatario di eseguire l'opera a regola d'arte. Ciò, infatti, sarebbe del tutto conforme al principio di massima concorrenza, richiamato dalla recente sentenza della CGE qui in esame, e garantirebbe il contemporaneo perseguimento anche degli altri principi di rango Costituzionale ed europeo, richiamati dall'art. 2 del Codice.

8.1.7 Comunicato alle SOA n. 80 del 27 marzo 2013 inerente la valutazione dei requisiti per la qualificazione nella categoria OG11 alla luce delle innovazioni introdotte dall'art. 79, co. 16, del D.P.R. 207 del 5 ottobre 2010.

Il Regolamento D.P.R. 207/2010 ha introdotto un nuovo regime per la qualificazione nella categoria OG11 prevedendo all'art. 79, co. 16, che: "*Per la qualificazione nella categoria OG 11, l'impresa deve dimostrare di possedere, per ciascuna delle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30 nella tabella di cui all'allegato A, almeno la percentuale di seguito indicata dei requisiti di ordine speciale previsti dal presente articolo per l'importo corrispondente alla classifica richiesta: categoria OS3: 40%; categoria OS28: 70 %; categoria OS 30: 70%*". Gli attestati rilasciati secondo il nuovo regime regolamentare sono divenuti utilizzabili solamente al termine del periodo

transitorio (4 dicembre 2012). Pertanto, l'anno 2013, a partire dal quale ha trovato piena applicazione il nuovo regime di qualificazione, è stato caratterizzato da richieste di intervento dell'Autorità, finalizzate principalmente a sollecitare chiarimenti in ordine all'interpretazione della normativa afferente la qualificazione nella categoria OG11. L'Autorità, a fronte di dubbi interpretativi venuti in rilievo, nella seduta del 27 marzo 2013, ha fornito alcune indicazioni operative volte ad agevolare l'applicazione delle nuove regole di qualificazione che richiedono, per la valutazione dei requisiti di carattere speciale, il raggiungimento di determinate percentuali calcolate sulle categorie specialistiche di cui si compone la categoria generale OG11.

Il richiamo generale alla valutazione dei requisiti di carattere speciale ha fatto sorgere dubbi in relazione all'individuazione dei singoli requisiti rientranti nel disposto dell'art. 79, co. 16. In relazione alle possibili interpretazioni l'Autorità ha ritenuto di aderire ad un'interpretazione volta a circoscrivere la portata della medesima disposizione ai soli requisiti di "idoneità tecnica" di cui al co. 5, lett. b) ("importo complessivo dei lavori eseguiti in categoria") e lett. c) ("importo lavoro/i di punta in categoria"), escludendo la valutazione delle suddette percentuali per i requisiti speciali non direttamente rapportati ad una specifica categoria di qualificazione, ossia la cifra d'affari in lavori, l'attrezzatura tecnica ed il costo del personale.

In altre parole, solo nella dimostrazione dell'idoneità tecnica di cui all'art. 79, co. 5, lettere b) e c), l'impresa deve dimostrare di possedere "… *per ciascuna delle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30 nella tabella di cui all'allegato A, almeno la percentuale di seguito indicata dei requisiti di ordine speciale previsti dal presente articolo per l'importo corrispondente alla classifica richiesta: - categoria OS 3: 40%; - categoria OS 28: 70%; - categoria OS 30: 70%".*

Un'ulteriore problematica che ha investito la qualificazione nella categoria OG11 ha riguardato la documentazione comprovante la dimostrazione della suddetta adeguata idoneità tecnica. L'Autorità, rilevato che il Regolamento individua la categoria in esame come "*la fornitura,*

l'installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati ed interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente, di cui alle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30" ha ritenuto che le imprese fossero tenute ad esibire i CEL rilasciati nella categoria OG11, in quanto idonei a dimostrare quella capacità esecutiva richiesta dalla norma, non limitata all'esecuzione di singoli impianti tecnologici, non risultando consentito, pertanto, l'utilizzo dei CEL rilasciati esclusivamente nelle singole specialistiche OS3, OS28 e OS 30.
Tale interpretazione è risultata in linea con la previsione dell'art. 79, co. 16, laddove la stessa norma prevede che i CEL afferenti alla categoria OG11, devono indicare l'importo complessivo dei lavori realizzato nella suddetta categoria generale, nonché la suddivisione di tale importo nelle singole categorie specialistiche.

8.2 Ricognizione e quantificazione dei procedimenti sanzionatori a carico delle SOA e degli operatori economici ai sensi dell'art. 40, comma 9 *quater* del Codice dei Contratti Pubblici

8.2.1 Procedimenti sanzionatori a carico delle SOA

L'art. 73 del Regolamento n. 207/2010 ha previsto una serie di sanzioni amministrative (pecuniarie, provvisoriamente interdittive e definitivamente interdittive) nei confronti degli Organismi di attestazione per irregolarità, illegittimità o illegalità commesse nel rilascio delle attestazioni, in attuazione di quanto disposto dall'art. 40, co. 4, lett. g, del Codice.
L'Autorità, nell'esercizio del suddetto potere sanzionatorio, ha definito nel 2013 n. 7 procedimenti sanzionatori nei confronti di n. 6 SOA con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, alle quali, in due casi è stata aggiunta l'applicazione della sanzione della sospensione dell'autorizzazione a svolgere l'attività di attestazione. A seguito di una di tali sospensioni la SOA sanzionata ha deliberato la cessazione dell'attività di attestazione e la riconsegna della relativa autorizzazione.

8.2.2 Procedimenti di accertamento della riferibilità agli operatori economici dei fatti contestati dalla SOA ai sensi dell'art. 38, co. 1, lett. m-bis) del Codice dei Contratti Pubblici

L'art. 38, co. 1, lett. m-bis), del D.lgs. 163/2006 prevede, quale causa ostativa alla partecipazione alle gare la presenza a carico dell'OE di un'iscrizione nel casellario informatico relativa alla presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione. L'inserimento di detta annotazione consegue alla segnalazione del fatto da parte della SOA all'Autorità ex art. 40, co. 9 quater, del D.lgs. 163/2006, ed al successivo accertamento da parte di quest'ultima, mediante apposito procedimento, della ricorrenza di tutti i presupposti per l'esercizio nel caso concreto del potere sanzionatorio/interdittivo, attribuitole dal legislatore.

Nell'attuazione della predetta normativa, l'Autorità ha istruito, nel corso del 2013, oltre 100 procedimenti per verificare l'imputabilità della presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, a titolo di dolo o colpa grave, alle imprese, e, quindi, la ricorrenza di tutti i presupposti necessari per poter procedere all'inserimento nel casellario informatico delle relative annotazioni, finalizzate all'operatività dell'interdizione alla partecipazione alle gare pubbliche.

8.2.3 Casellario informatico e attività sanzionatoria

L'attività istruttoria connessa allo svolgimento dei procedimenti sanzionatori ha comportato alcune criticità connesse anzitutto alla difficoltà di acquisizione della documentazione e dei chiarimenti occorrenti per la definizione dei procedimenti, in particolare da parte di alcuni enti previdenziali, che non hanno fornito tempestiva risposta alle richieste dell'Autorità.

Un'ulteriore criticità è stata rappresentata dalla mancanza di esaustività delle segnalazioni delle SA, ovvero della poca chiarezza delle stesse,

circostanze che hanno provocato una dilatazione dell'attività di accertamento amministrativo.

Per ovviare a tale ultima problematica, l'Autorità ha pubblicato sul proprio sito, a seguito del Comunicato Presidenziale del 18 dicembre 2013, i nuovi modelli da utilizzare per le segnalazioni di cui trattasi, recanti contenuti e veste grafica semplificata, al fine di evitare possibili errori nella relativa compilazione. I nuovi modelli si sono resi necessari anche in conseguenza delle intervenute modifiche normative.

Altra criticità è stata riscontrata in materia in relazione all'efficacia, sotto il profilo temporale, dell'annotazione interdittiva ex art. 38, co. 1-ter del D.lgs.163/06 dalla partecipazione a gare pubbliche graduata, come si è rilevato sopra, fino a un anno.

Se, infatti, è pacifico che i requisiti generali debbano sussistere al momento della presentazione della domanda/offerta ed al momento della stipulazione del contratto, dubbi sussistono con riguardo all'ipotesi di una sanzione irrogata dopo la presentazione della domanda/offerta e la cui efficacia si sia esaurita prima dell'effettuazione dei controlli sul possesso dei requisiti.

L'Autorità al riguardo, con l'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n.5 del 09/10/13, ha proposto la modifica del vigente dettato normativo nel senso di considerare che qualora l'iscrizione nel casellario informatico recante il provvedimento interdittivo sia intervenuta dopo la scadenza del termine di presentazione dell'offerta, ma al momento della verifica dei requisiti risulti cancellata o comunque abbia perso efficacia per decorso del termine, la stessa non osti alla stipula del relativo contratto.

Ciò per evitare una eccessiva dilatazione dell'efficacia della sanzione fino ad abbracciare un periodo molto più lungo di quello indicato nel provvedimento.

Relativamente alle procedure adottate dall'Autorità ai fini sanzionatori si segnala, altresì, nel corso dell'anno 2013, la stesura del nuovo regolamento sanzionatorio, approvato il 26 febbraio 2014, con il quale è stato uniformato, nonché snellito e semplificato il procedimento sanzionatorio

per tutte le fattispecie e le tipologie di sanzioni, relativamente sia ai lavori che ai servizi ed alle forniture.

Al riguardo è stata inizialmente effettuata una ricognizione della normativa e dei relativi regolamenti vigenti, per riportarli in un unico contesto, riconducendoli, più correttamente, nell'alveo della L. 689/1981, piuttosto che in quello della L. 241/1990. In particolare sono state sottolineate le norme del Codice, che attribuiscono all'Autorità il potere sanzionatorio, ossia:

- l'art. 6, co.8 e 11, dettano regole ai fini dell'applicazione di sanzioni pecuniarie ai soggetti che rifiutano od omettono di fornire, senza giustificato motivo, informazioni o documenti richiesti, ovvero li forniscono non veritieri, ed agli operatori economici, che non ottemperano alla richiesta di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento o che forniscono dati o documenti non veritieri, circa il possesso dei requisiti di qualificazione;
- l'art. 38, co. 1-ter, prevede la sanzione interdittiva per le imprese che con dolo o colpa grave rendano false dichiarazioni in gara sui requisiti generali o presentino falsa documentazione;
- l'art. 40, co. 9-quater, prevede la sanzione interdittiva per le imprese che rendono false dichiarazioni alle SOA o che presentano alle stesse falsa documentazione, con dolo o colpa grave, ai fini dell'attestazione;
- l'art. 48, che sanziona le imprese per la mancata comprova del possesso dei requisiti speciali;

alle quali si aggiunge l'art. 73 del D.P.R. 207/2010, relativo alle sanzioni a carico delle SOA.

Relativamente a tali norme erano stati adottati 4 distinti regolamenti che ora sono stati riportati ad unità.

Il nuovo testo si articola in cinque parti dedicate rispettivamente alle disposizioni comuni, ai procedimenti relativi alle omesse o false dichiarazioni, ai procedimenti per mancata comprova dei requisiti di qualificazione e nei confronti delle SOA, al casellario e alle disposizioni finali.

L'aspetto più innovativo si ritrova nell'aver uniformato le procedure, fatte salve le dovute distinzioni, ponendo particolare attenzione ai termini del procedimento, laddove in alcuni casi questi erano già previsti dalla norma, mentre in altri non si disponeva di alcun dato. Nell'ambito di tali termini, poi, sono stati distinti quelli perentori da quelli ordinatori, a fini di certezza e snellimento delle procedure.

8.2.4 Settore lavori

Le SA hanno fatto pervenire complessivamente n. 1.032 segnalazioni per il casellario informatico dell'Autorità, come previsto dall'art.8 del D.P.R. 207/2010.

Di queste, n. 344 hanno riguardato la falsa dichiarazione dei requisiti di moralità professionale richiesti dalla normativa per la partecipazione alle gare pubbliche.

Di queste ultime ne sono state definite n. 307, archiviate n. 34 ed inserite nel casellario informatico n. 169 annotazioni, che hanno interdetto gli OE alla partecipazione alle gare ovvero alla stipula dei contratti di subappalto per un periodo massimo di un anno, in ossequio al dettato dell'art.38, co.1-ter del D.lgs.163/2006. La sanzione interdittiva è stata accompagnata dalla comminazione del provvedimento sanzionatorio di natura pecuniaria, per la cui graduazione si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e di altri parametri oggettivi, quali la rilevanza e gravità dell'infrazione, recidiva, opera svolta dall'OE per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione. Nell'applicazione del provvedimento interdittivo e della sanzione pecuniaria si è tenuto in particolare conto del grave periodo di crisi in cui versa il settore delle imprese e, per quanto riguarda le fattispecie segnalate inerenti contributi previdenziali non versati ovvero gravi inadempienze sul pagamento di imposte e tasse, dell'esistenza di crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA non corrisposti nei tempi dovuti.

L'inserimento di tali annotazioni è avvenuto ai sensi dell'articolo 8, co. 2, lettera s) del D.P.R. 207/2010 ed è stato conseguente alle decisioni del Consiglio dell'Autorità a conclusione del procedimento in contraddittorio

avviato con le parti, disciplinato da apposito regolamento pubblicato sul sito dell'Autorità.

Le annotazioni per falsa dichiarazione hanno riguardato, in misura prevalente, la carenza dei requisiti della lett. c), g) e lett. i) dell'art. 38 del D.lgs.163/06, ossia rispettivamente i precedenti penali definitivi, i mancati pagamenti di imposte e tasse, le irregolarità contributive/previdenziali non segnalate in occasione dell'autodichiarazione per la partecipazione a gara. A riguardo si segnala che in molti casi la falsa dichiarazione è dipesa dalla mancata menzione di precedenti penali di scarsa rilevanza, non incidenti sulla moralità professionale e risalenti indietro nel tempo, o da irregolarità fiscali/contributive di lieve entità sanate con pochi giorni di ritardo; in tali ultimi casi, peraltro, gli OE hanno motivato il ritardo con momentanee difficoltà economiche, anche dipese da mancata riscossione di crediti vantati nei confronti della PA, evidenziando la mancanza di dolo o colpa grave nella dichiarazione resa in contrasto con le risultanze delle verifiche effettuate dalle SSAA.

Si è evidenziato, inoltre, un ulteriore incremento, rispetto al precedente anno, delle segnalazioni per contraffazione di documenti rilasciati dagli OE.

Altre segnalazioni hanno riguardato le ulteriori fattispecie di notizie elencate dall'art.8 del D.P.R. 207/2010, non recanti falsa dichiarazione, ritenute dal legislatore meritevoli di annotazione sul casellario informatico.

Nel corso dell'anno 2013 sono pervenute all'Autorità n. 580 segnalazioni di questo tipo che hanno comportato altrettante annotazioni sul Casellario informatico dei Lavori, sempre a seguito dello svolgimento di apposito procedimento in contraddittorio con le parti.

Le segnalazioni per notizie utili hanno riguardato prevalentemente risoluzioni contrattuali per grave inadempimento o grave ritardo nell'esecuzione dei contratti, fattispecie di collegamento sostanziale fra imprese partecipanti alla medesima procedura di gara, tali da comportare l'imputazione dell'offerta ad un unico centro decisionale, fallimenti ovvero procedure di concordato preventivo, mancata stipula dei contratti di

appalto per fatto dell'aggiudicatario, partecipazione plurima a gara sia quale impresa singola che associata.

Tali notizie rappresentano utili informazioni per le SA per le future valutazioni dell'affidabilità degli OE concorrenti.

I procedimenti definiti dall'Autorità nel 2013 relativamente alle comunicazioni di esclusione dalle procedure di gara a seguito di verifica ex art. 48 del Codice sono stati complessivamente, per lavori, servizi e forniture, n. 161, di cui 85 archiviati e 76 sanzionati e di questi ultimi 34 con annotazione.

È stato riscontrato il persistere di disfunzioni applicative inerenti l'applicazione dell'art. 48, con peculiare riguardo all'incameramento automatico della cauzione provvisoria. La Corte Costituzionale con ordinanza n. 211 del 4/7/2011, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 48, co. 1, seconda parte, del D.lgs 163/2006 - promosso dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto con ordinanza n. 20 del 16 novembre 2010 - ha ritenuto che "*l'incameramento della cauzione provvisoria previsto dal citato art. 48, comma 1, quale automatica conseguenza del provvedimento di esclusione è, in primo luogo, coerente rispetto alla circostanza, posta in rilievo dalla giurisprudenza amministrativa, che essa «si profila come garanzia del rispetto dell'ampio patto d'integrità cui si vincola chi partecipa a gare pubbliche*". Tuttavia, il quadro delle comunicazioni di esclusione dalle procedure di gara a seguito di verifica ex art. 48 del Codice pervenute all'Autorità nel 2013 evidenzia che molti enti appaltanti procedono all'incameramento della cauzione anche in casi di esclusioni ascrivibili a meri errori nella presentazione della documentazione in sede di gara.

Il principio dell'incameramento automatico della cauzione provvisoria è stato scalfito dalla recente sentenza del Tribunale Amministrativo per il Veneto n. 768 del 2013 nella quale viene sostenuto, da un lato, che "*in considerazione della sua funzione sanzionatoria*" all'art. 48 del D.lgs. 163/2006 "*deve attribuirsi carattere tassativo dovendosi pertanto ritenersi preclusa alcuna sua estensione in via analogica ad ipotesi diverse*" e, dall'altro lato, che nell'ambito dell'art. 75 del D.lgs. 163/2006 la garanzia a corredo dell'offerta svolge una funzione indennitaria dei danni cagionati dal concorrente in

una specifica fase procedimentale che prelude alla definitiva stipulazione del contratto, pertanto "*detta garanzia non può ritenersi estensibile tout court a qualunque condizione oggettiva* e *soggettiva del concorrente che precluda la stessa possibilità di partecipare ad una procedura selettiva per l'individuazione del contraente con la P.A.*". L'Autorità, in questi casi oltre ad archiviare il procedimento sanzionatorio, ha invitato le SA a restituire la cauzione.

Altre annotazioni (in totale 124) hanno riguardato i provvedimenti interdittivi antimafia emessi dalle competenti Prefetture ai sensi degli artt. 91 e 94, del D.lgs. 159/2011.

8.2.5 Settore servizi e forniture

Le segnalazioni pervenute nel 2013 sono state in totale 300, di cui 229 false dichiarazioni e 71 notizie utili comprensive dei provvedimenti interdittivi. Le annotazioni per false dichiarazioni effettuate nell'anno sono state in totale 92 per falsa dichiarazione, 62 per notizie utili e le archiviazioni 123.

Anche in questo caso le annotazioni più ricorrenti hanno riguardato la mancata comprova dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38, co. 1, lett. c), lett. i) e lett. g), ovvero il non aver dichiarato, da parte dell'OE, le pronunce di condanna o l'aver commesso violazioni gravi, definitivamente accertate alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali o di imposte e tasse.

8.2.6 Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, co. 9 e 11 del Codice

Ai sensi dell'art. 6, co. 9 e 11, del D.lgs. 163/06, l'Autorità ha il potere di sanzionare i soggetti che rifiutano od omettono di fornire documenti, informazioni o chiarimenti senza giustificato motivo, ovvero producono documentazione non veritiera. Al riguardo, nel 2013, sono stati istruiti 40 procedimenti, di cui 17 conclusi con provvedimento del Consiglio e 23 archiviati.

Sono state inoltre inserite nel Casellario Informatico 1.430 annotazioni ai sensi dell'art. 87, co. 6 D.P.R. 207/2010 inerenti la variazione della direzione tecnica.

8.2.7 Provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture ex art. 14 D.lgs. 81/2008

Nel casellario vengono, inoltre, inseriti, ai sensi dell'art. 8, co. 2 lett. cc) del D.P.R. 207/2010, i provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture a seguito dell'adozione, da parte degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle AA.SS.LL., di provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale conseguenti alle ipotesi di: a) impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; b) gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nel corso del 2013 sono state inserite nel casellario 1336 annotazioni, delle quali 854 relative a imprese operanti nel settore dei lavori e 482 relative ad imprese operanti nel settore servizi e forniture.

8.2.8 Annotazioni relative a cessioni di azienda o ramo di azienda

L'Autorità provvede all'inserimento nel Casellario delle notizie relative alle operazioni di trasferimento di complessi aziendali o di rami d'azienda e alle eventuali modifiche, in ragione dei requisiti di cui all'art. 79 ceduti o acquisiti, alla qualificazione posseduta dalle imprese operanti nel settore dei lavori.

Nel corso del 2013 sono state inserite 2924 annotazioni. Nella tabella che segue sono state riportate la annotazioni inserite dall'Autorità nell'anno 2013 nel Casellario Informatico, suddivise per settore e per tipologia. Complessivamente si tratta di 6.115 annotazioni inerenti imprese operanti nel settore dei lavori pubblici e di 636 nel settore dei servizi e delle forniture.

Tab. 1: Riepilogo annotazioni Casellario Informatico - anno 2013

	Numero annotazioni	
MOTIVAZIONE DELL'ANNOTAZIONE	**LAVORI**	**SERVIZI E FORNITURE**
Per segnalazione false dichiarazioni su requisiti di moralità [art. 8, comma 2, lett. c) del D.P.R. 207/2010]	169	92
Per segnalazione notizie utili [art. 8 del D.P.R. 207/2010]	554	62
A seguito di verifica sul possesso dei requisiti [art. 48 del Codice]	6	28
A seguito di provvedimenti interdittivi antimafia emanati dalle Prefetture competenti [artt. 91 e 94 del D.lgs. 159/2011]	124	20
A seguito di comunicazione di variazione di direzione tecnica [art. 87, comma 6 del D.P.R. 207/2010]	1.430	//
A seguito di provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture [art. 8, comma 2, lett. cc) del D.P.R. 207/2010 – art. 14 D.lgs. 81/2008]	854	482
Per segnalazione notizie relative a operazioni di cessione di azienda o ramo di azienda e eventuali modifiche [art. 79 del D.P.R. 207/2010]	2.924	//
Totale	**6.061**	**684**

8.2.9 Integrazione al comunicato 79/2013

L'Autorità ha ricevuto numerose richieste da parte di alcune imprese che, a seguito della cessazione dell'attività di attestazione da parte di alcune SOA, dopo aver designato una prima volta una SOA ai sensi dell'art. 73, co. 8 del D.P.R. 207/2010, quale destinataria della documentazione per il rilascio dell'attestazione, hanno comunicato di voler annullare la precedente designazione, chiedendo di trasferire la predetta documentazione alla nuova designata, sempre ai sensi dell' art. 73, co. 8.

Si è verificato che la SOA prima designata si è opposta alla richiesta di trasferimento della documentazione, con la conseguenza che le imprese interessate hanno così investito della questione l'Autorità che, in data 27 marzo 2013, è intervenuta con il Comunicato alle SOA n. 79/2013 recante, tra l'altro: "*Chiarimenti in ordine all'ipotesi di richiesta di trasferimento ad altra*

SOA della documentazione ricevuta ai sensi dell'art. 73, comma 8, del D.P.R. 207/2010, a seguito di una prima designazione".

Nel predetto Comunicato è stato chiarito che il contratto di attestazione esaurisce i suoi effetti con il rilascio dell'attestato di qualificazione ed è stato ritenuto plausibile che il trasferimento della documentazione ai sensi dell'art. 73, co. 8, che avviene dopo il rilascio dell'attestazione, e quindi dopo la conclusione del contratto, in una fase in cui la SOA agisce in qualità di soggetto preposto allo svolgimento di funzioni pubbliche, sia sciolto dagli effetti vincolanti derivanti dal contratto, con la conseguente possibilità per l'impresa di scegliere una SOA diversa da quella designata in un primo momento.

Il predetto Comunicato è stato impugnato dinanzi al TAR Lazio, il quale con ordinanza n. 2978/2013, ha disposto come segue: "*sospende l'esecuzione del provvedimento di diffida ad adempiere impugnato e dispone che l'Autorità intimata provveda a riesaminare la fattispecie nei sensi di cui pure in motivazione*".

In particolare, "*… l'Autorità resistente non risulta aver esaminato approfonditamente il profilo legato all'obbligatorietà – e conseguente rimuneratività - di attività da parte della SOA designata nelle more della eventuale stipula di contratto con la ditta che ha proceduto alla sua segnalazione ai sensi dell'art. 73, comma 8 D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, ai fini della valutazione della permanenza dei requisiti per le relative attestazioni rilasciate…..*".

L'Autorità, al fine di dare adempimento all'Ordinanza del TAR Lazio n. 2978/2013, che ha intimato la revisione del Comunicato n.79/13 impugnato, sotto il profilo legato <u>all'obbligatorietà e conseguente rimuneratività dell'attività da parte della SOA designata nelle more della eventuale stipula del contratto</u> con la ditta che ha proceduto alla sua segnalazione ai sensi dell'art. 73, co.8, ha riesaminato la fattispecie e, nell'ambito delle disposizioni normative inerenti i rapporti SOA/Imprese, non ha individuato elementi diversi ed ulteriori che possano consentire all'Autorità di stabilire autonomamente la retribuzione di attività che rientrano nella semplice **conservazione della documentazione e monitoraggio sul permanere del possesso dei requisiti ex art. 40 co. 9 *ter***

del D.lgs. 163/2006. Questi ultimi sono compiti sottesi agli interessi di carattere pubblicistico, considerati dall'art. 40, co. 3 del D.lgs 163/2006, in base al quale "*Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica*". Per questo motivo solo mediante la stipula di un nuovo contratto di attestazione e/o di variazione minima, revisione triennale sorge per l'impresa l'effetto vincolante nei confronti della SOA prescelta. Di conseguenza, l'attività di conservazione della documentazione e di monitoraggio sul permanere del possesso dei requisiti da parte della SOA, nel caso di trasferimento ex art. 73, co. 8, del D.P.R. 207/2010, nelle more della stipula del contratto (*rectius* di ogni contratto per variazione minima e/o revisione triennale), è attività caratterizzata dalla doverosità dell'azione che la SOA deve porre in essere nell'esercizio privato delle funzioni pubbliche, il cui fine è quello di surrogare l'amministrazione nelle funzioni tipiche. Infine, a tutela della libertà delle imprese di designare una SOA diversa dalla prima nelle more della stipula del contratto di attestazione, non è interdetto il ripensamento e la designazione di una nuova SOA (Integrazione al Comunicato n. 79/2013).

Con ordinanza n. 4801/2013, il TAR Lazio, …. "Considerato che al sommario esame permangono, anche dopo il riesame della fattispecie da parte dell'Autorità intimata, elementi di *fumus* principalmente in ordine alle specifiche modalità di compensazione "*dell'attività pubblicistica svolta dalla SOA originariamente designata ex art. 73, comma 8 D.P.R. n. 207/2010 nei confronti di imprese che ritengono di variare l'originaria designazione; considerato che la complessità della fattispecie, anche sotto il profilo dell'interpretazione normativa, rende necessario sul punto un approfondimento nella più idonea sede di merito* …" fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza che si terrà nel mese di giugno 2014.

8.2.10 Indagini sull'art. 64 comma 2 e sull'art. 64 comma 6 lett. c) del D.P.R. 207/2010

L'Autorità, ai sensi dell'art. 64, co. 2[8] del Regolamento, nell'ambito della propria attività di controllo e vigilanza sul possesso dei requisiti, ha effettuato un'indagine conoscitiva estesa a tutte le SOA, attraverso l'esame della documentazione contabile e amministrativa necessaria alla verifica dei requisiti inerenti il capitale sociale ed il patrimonio netto. Dall'analisi della documentazione si è rilevato che solo due SOA non possedevano il predetto requisito ed è stata pertanto attivata la procedura affinché potessero rientrare nei limiti previsti dalla normativa.

Un'ulteriore indagine ha riguardato la verifica del possesso dei requisiti e delle condizioni ex art. 64, co. 6 del D.P.R. 207/2010, di far pervenire con cadenza trimestrale, unitamente alle relazioni previste ai sensi del punto 1.3. delle Linee Guida allegate alla Determinazione n. 1 del 15/3/2011, i documenti di regolarità contributiva e le certificazioni attestanti la regolarità fiscale dell'Agenzia delle Entrate. In riscontro alla suddetta richiesta rispondevano tutte le SOA. Dall'analisi della documentazione è stato dimostrato il mantenimento dei requisiti.

8.3 Analisi delle informazioni delle SOA e degli attestati rilasciati

Il sistema di qualificazione richiede alcune analisi sulle modalità operative delle SOA, atteso che l'affidabilità dello stesso è intrinsecamente connessa al rispetto delle norme e delle procedure indicate nel manuale sottoposto all'Autorità dalle SOA, ai fini del rilascio dell'autorizzazione. La parziale o totale inosservanza delle norme e procedure da parte di una o più SOA inficia l'intero sistema, con ripercussioni sulla corretta e leale concorrenza tra le medesime, sulla attendibilità degli attestati rilasciati e, quindi, in

[8] "Il capitale sociale deve essere almeno pari a 1.000.000 di euro interamente versato. Il patrimonio netto, costituito dal totale della lettera A del passivo dello stato patrimoniale di cui all'art. 2424 del codice civile dell'ultimo bilancio depositato, deve essere almeno pari al capitale sociale. Il bilancio delle SOA deve essere certificato dalle società di revisione, iscritte nell'apposito albo, secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni".

ultima analisi, sulla concorrenza tra le imprese nel mercato dei lavori pubblici.

Ai fini del corretto funzionamento del sistema, l'Autorità nel corso degli anni ha effettuato specifiche indagini su alcune rilevanti questioni (revoca di attestati, revoca di autorizzazione ad alcune SOA) ed ha emanato numerosi atti di Determinazione e Comunicati finalizzati al coordinamento delle attività delle SOA.

Nel 2013 l'Autorità ha effettuato un'analisi complessiva del sistema di qualificazione, basata sui dati del Casellario informatico e del sistema informativo all'uopo realizzato, per comprendere le problematiche e le eventuali soluzioni da adottare al fine di migliorare il sistema stesso.

Le elaborazioni effettuate dall'Autorità hanno fatto emergere le criticità di seguito riportate.

8.3.1 Personale impiegato nell'attività di attestazione.

Il D.P.R. n. 207/2010, prevede che le SOA abbiano, per poter esercitare la loro attività, un organico minimo. Tuttavia, dai dati acquisiti (Tab. 2) si rileva, come già riportato nel primo paragrafo di questo capitolo, che tale organico in alcuni casi non appare adeguatamente correlato al numero e alla tipologia di attestati complessivamente rilasciati dalla singola SOA.

Si ribadiscono, pertanto, le considerazioni e i dubbi già espressi circa l'accuratezza con cui viene svolta l'attività istruttoria finalizzata al rilascio delle attestazioni e/o l'illecito o irregolare utilizzo di personale esterno alle SOA. Basti pensare che, in base ai dati riportati nella successiva tabella 2, la SOA n. 5, con personale vicino al minimo (due in più rispetto al minimo di legge) rilascia 77,4 attestati per dipendente/anno, quantità pari al doppio del numero degli attestati per dipendente/anno rilasciati dalla SOA n. 8 che fa registrare il più elevato numero di dipendenti (80) nonostante un rapporto piuttosto elevato di attestati emessi per dipendente/anno (38,7).

In generale, rispetto alla tabella sopra riportata, può essere considerata "di attenzione" e suscettibile di adeguati accertamenti, la posizione di quelle SOA che hanno un numero di attestati rilasciati per dipendente/anno superiore rispetto al valore medio, pari a 27,7.

Tab. 2 - Totale attestati pubblicati o che sono stati pubblicati sul portale - data massima di emissione 07/2013 - SOA attive al 17/09/2013

SOA	STRUTTURA SOCIETARIA	CONS. AMM.	DIPENTENTI	ATTESTATI PUBBLICATI CON ANNO EMISSIONE 2012	ATTESTATI PUBBLICATI CON DATA EMISSIONE MAX 07/2013	MEDIA ATTESTATI /DIPENDENTE 2013	MEDIA ATTESTATI/ DIPENDENTE 2012
SOA 1	3	8	10	148	143	14,3	14,8
SOA 2	4	15	14	537	304	21,7	38,4
SOA 3	8	7	36	914	622	17,3	25,4
SOA 4	7	8	24	651	590	24,6	27,1
SOA 5	5	6	12	929	550	45,8	77,4
SOA 6	8	9	42	1.548	1.010	24,0	36,9
SOA 7	8	6	12	214	191	15,9	17,8
SOA 8	6	13	80	3.098	2.275	28,4	38,7
SOA 9	3	8	10	164	112	11,2	16,4
SOA 10	11	11	34	916	612	18,0	26,9
SOA 11	6	5	10	185	137	13,7	18,5
SOA 12	4	8	13	358	300	23,1	27,5
SOA 13	3	8	14	213	147	10,5	15,2
SOA 14	3	6	11	236	170	15,5	21,5
SOA 15	13	8	17	593	331	19,5	34,9
SOA 16	20	6	71	2.381	1.021	14,4	33,5
SOA 17	2	6	13	446	367	28,2	34,3
SOA 18	6	7	12	124	166	13,8	10,3
SOA 19	28	11	33	945	891	27,0	28,6
SOA 20	3	6	10	217	177	17,7	21,7
SOA 21	9	10	34	806	557	16,4	23,7
SOA 22	5	6	11	378	327	29,7	34,4
SOA 23	6	6	23	617	356	15,5	26,8
SOA 24	2	12	25	710	522	20,9	28,4
SOA 25	8	12	18	342	221	12,3	19,0
SOA 26	5	6	14	276	209	14,9	19,7
SOA 27	3	6	10	296	243	24,3	29,6

8.3.2 Verifica della cifra d'affari delle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione.

L'art. 79 (requisiti di ordine speciale), co. 2, lettera b) del D.P.R. 107/2010, stabilisce che la cifra d'affari in lavori non deve essere inferiore al 100% delle classifiche richieste/ottenute nelle varie categorie.

A tal fine, in sede di qualificazione, l'impresa può utilizzare interamente la cifra d'affari in lavori reale, desumibile dalla documentazione fiscale, se le due seguenti relazioni risultano soddisfatte:

1. Costo attrezzatura/Cifra affari >=0,02 di cui almeno il 40% costituito dagli ammortamenti delle attrezzature di proprietà e dai costi sostenuti per noleggi superiori ai 5 anni e locazioni/leasing finanziari;
2. Costo personale /Cifra affari>=0,15 e costo personale operaio >= 40% del costo del personale; Costo personale /Cifra affari>=0,10 e costo personale diplomato/laureato >= 80% del costo del personale.

Se non risultano contemporaneamente soddisfatte, la cifra d'affari viene rideterminata con riferimento al valore di minimo soddisfacimento delle anzidette relazioni.

Qualora ne ricorrano le circostanze, la cifra d'affari da comparare con le categorie e classifiche richieste, come precedentemente individuata, è incrementata della percentuale premiante, così come previsto dall'art. 80 D.P.R. 207/2010.

Le formule sopra riportate trovano applicazione in sede di prima attestazione; per la verifica triennale è ammessa una tolleranza del 50% (ai sensi del co. 21 bis dell'art. 357 D.P.R. 207/2010, come da ultimo modificato per effetto del D.L. 150/2013 convertito con L. 15/2014, che ha prorogato al 30 giugno 2014 la possibilità di ammettere in sede di verifica di congruità ex art. 77 co. 6 D.P.R. 207/2010 una tolleranza del 50% in luogo di quella ivi prevista del 25%). Risulta pertanto ammesso, per la verifica triennale, uno scostamento del 50% con riferimento al rapporto tra costo medio delle attrezzature tecniche e del personale dipendente riferito al quinquennio

fiscale precedente la scadenza del termine triennale e l'importo medio annuale della cifra di affari in lavori accertata in sede di attestazione originaria.

I dati presenti nel sistema hanno consentito di elaborare i grafici di Fig. 3 e di Fig. 4. Il primo si riferisce agli attestati validi per i quali non è ancora decorso il triennio e per i quali valgono le formule sopra riportate. Il secondo, invece, si riferisce agli attestati per i quali è stata effettuata la verifica triennale e per i quali è accettata la tolleranza del 25%. I due grafici evidenziano, per ciascuna SOA, la percentuale di attestati per i quali non risulta verificata la corrispondenza tra la cifra d'affari - reale o rideterminata - con le classifiche ottenute e che postulano la necessità di specifici accertamenti.

Fig. 3 - Cifra d'affari in lavori - Percentuale di attestati rilasciati non conformi alle previsioni dell'art. 79, D.P.R. 207/2010 – *triennio in corso*

Fig. 4 - Cifra d'affari in lavori - Percentuale di attestati rilasciati non conformi alle previsioni dell'art. 79, D.P.R. 207/2010 – *triennio scaduto*

8.3.3 Lavori eseguiti non rispondenti, per classifica, alla qualificazione ottenuta.

La valutazione dell'adeguata idoneità tecnica riferita alla pregressa capacità nell'esecuzione dei lavori è operata dalle SOA con riferimento a quanto specificatamente indicato all'art. 79, co. 5, lettera b), in virtù del quale le imprese dimostrano "*l'esecuzione di lavori, realizzati in ciascuna delle categorie oggetto della richiesta, di importo non inferiore al 90% di quello delle classifica richiesta*"; in altre parole il rapporto percentuale tra l'importo dei lavori eseguiti dall'impresa nell'ultimo quinquennio in una determinata categoria e la classifica di qualificazione ottenuta nella corrispondente categoria non deve risultare inferiore a 90%.

Il grafico (Fig. 5) riporta, per ciascuna SOA, in termini percentuali i casi in cui non risulta soddisfatto il requisito del 90%, rispetto al complesso degli attestati rilasciati dalla stessa SOA. Il valore medio di tutte le percentuali è 21,92%.

I dati del grafico, relativi ai diversi Organismi di Attestazione, mostrano in ogni caso situazioni singolari per alcune SOA (valori percentuali troppo piccoli o grandi) e ciò in termini statistici risulta di non agevole spiegazione. Infatti, eventuali errori o inidonee interpretazioni delle informazioni acquisite dalle imprese, tipici di un eventuale carattere fisiologico e non patologico del sistema, dovrebbero distribuirsi in maniera uniforme per tutte le SOA.

Tuttavia, va precisato che le informazioni sin qui riportate provengono da elaborazioni di dati comunicati da ciascuna SOA, la cui rispondenza alla reale situazione potrà essere valutata soltanto dopo l'accertamento dei dati trasmessi e le puntuali verifiche documentali da parte dell'Autorità, tutt'ora in corso.

Fig. 5 - Lavori eseguiti - Percentuale di attestati rilasciati da ciascuna SOA riguardanti lavori con importi inferiori al 90% della classifica ottenuta

CAPITOLO IX

L'ATTIVITA' CONSULTIVA E IL PRECONTENZIOSO

9.1 L'attività consultiva

L'attività consultiva dell'Autorità ha affrontato, nel corso dell'anno 2013, numerosi aspetti relativi alla contrattualistica pubblica. Si segnala, in questa sede, una selezione dei pareri più significativi e di quelli che assumono rilevanza generale per l'interpretazione della normativa e per i risvolti pratici sulle problematiche più ricorrenti e di maggiore rilievo.

Modifiche soggettive nei consorzi stabili

In un primo caso, l'AVCP è stata chiamata a pronunciarsi in merito alla disciplina dei consorzi stabili (Parere sulla normativa 30 luglio 2013, n. 7). In particolare, è stato affrontato un quesito sulla legittimità della modifica soggettiva delle ditte esecutrici, facenti parte di un consorzio stabile, che partecipava, in qualità di mandatario, ad un RTI ordinario. Si presentava il caso in cui, nell'ambito di un appalto di lavori aggiudicato a un RTI formato da un consorzio stabile quale mandatario e da una società cooperativa a responsabilità limitata quale mandante, il consorzio stabile aveva chiesto – a seguito dell'aggiudicazione definitiva e prima dell'inizio dei lavori – di poter sostituire una delle imprese indicate in sede di offerta quali esecutrici con un'altra impresa socia, pur sempre qualificata per l'esecuzione dei lavori. Rappresentava l'istante che la SA aveva, infatti, respinto la richiesta del consorzio stabile, adducendo l'immodificabilità della compagine e la circostanza della avvenuta valutazione della stessa nel procedimento di selezione.

Il quesito richiedeva, in sostanza, di verificare se la modifica interna di un soggetto associato, quale il consorzio stabile che – a sua volta – partecipa ad un RTI, possa rilevare alla stregua di un mutamento del Raggruppamento stesso, sotto il profilo della modifica qualitativa nella esecuzione dell'appalto; e domandava, inoltre, di verificare come si debba intendere il fatto che il legislatore ha affermato il principio della immodificabilità delle imprese già designate solo con riferimento ai

Raggruppamenti Temporanei di Imprese ed ai consorzi ordinari di concorrenti (art. 37), omettendo di contemplare analoga disciplina con riferimento ai consorzi stabili (art. 36). Da un lato, infatti, nell'art. 37 del Codice è espressamente previsto che è vietata qualsiasi modificazione alla composizione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi ordinari di concorrenti rispetto a quella risultante dall'impegno presentato in sede di offerta (art. 37, co. 9); dall'altro, al contrario, nell'art. 36 del Codice, relativo ai consorzi stabili, non è contemplata una disposizione analoga, né un rinvio alla disciplina *de qua*. Tale silenzio normativo suggerirebbe – secondo il soggetto istante – che il legislatore, non avendo espressamente riprodotto il divieto di cui sopra anche nell'art. 36, abbia ritenuto applicabile ai consorzi stabili una disciplina diversa, che tiene conto della loro peculiarità.

L'Autorità, richiamando propri precedenti, ha rilevato, preliminarmente, che il consorzio stabile è una figura che prevede la possibilità di costituire strutture aggregative stabili, dotate di soggettività giuridica e autonoma qualificazione, e abilitate alla partecipazione alle gare di lavori pubblici e l'esecuzione degli stessi (Determinazione 9 giugno 2004, n. 11); ciò posto, ha evidenziato che – a differenza delle società riunite che realizzano una mera contitolarità del rapporto obbligatorio derivante dal contratto – il consorzio stabile realizza una nuova struttura soggettiva, che si presenta quale unica titolare del rapporto: pertanto, eventuali mutamenti interni della struttura rilevano come modifiche di rapporti interorganici interni alla struttura, senza assumere valenza intersoggettiva a rilevanza esterna. A differenza delle riunioni temporanee di imprese, infatti, il Consorzio è l'unica controparte del rapporto di appalto sia nella fase di gara che in quella di esecuzione del contratto e, in relazione alle singole consorziate, opera sulla base di un rapporto organico.

Anche alla luce di precedenti specifici, l'Autorità ha sottolineato che nel caso in cui il consorzio designi l'impresa esecutrice, tale designazione è un atto meramente interno al consorzio, che non vale in alcun modo ad instaurare un rapporto contrattuale tra la consorziata e la SA. E anche la designazione della consorziata per l'esecuzione dei lavori è un atto

rilevante solo nei rapporti interni tra il Consorzio e le sue consorziate: tale atto determina unicamente una distribuzione interna di responsabilità non opponibile ai terzi (Parere sulla normativa 7 marzo 2013).

Sulla scorta di ciò, l'Autorità ha concluso che le modifiche soggettive di un consorzio stabile, partecipante come mandatario in un RTI ordinario, assumono un rilievo meramente interno, qualificabile alla stregua di un rapporto interorganico, e non mutano in alcun modo la partecipazione soggettiva del consorzio stabile al raggruppamento temporaneo aggiudicatario di un appalto pubblico, anche laddove questo rivesta la qualità di mandatario. Tale modifica soggettiva infatti non incide sul soggetto partecipante e/o esecutore, che rimane immutato e non incorre, per ciò solo, in una violazione del principio di immodificabilità soggettiva dei partecipanti, né in quello di immodificabilità del raggruppamento temporaneo di imprese.

La tematica dei consorzi stabili, e dunque l'approfondimento dell'interpretazione e della corretta applicazione della disciplina dell'art. 37, ha interessato l'Autorità anche sotto l'ulteriore profilo della legittimità della modifica soggettiva delle ditte esecutrici rispetto a quelle partecipanti alla gara nel caso di consorzi stabili e di consorzi di cooperative di produzione e lavoro (Parere sulla normativa 9 ottobre 2013). Il quesito sottoposto all'Autorità riguardava, più specificamente, la modificabilità soggettiva nei contratti pubblici dei consorzi di società di cooperative di produzione e lavoro, soggetti contemplati dal Codice all'art. 34, co. 1, lett. b), ma non destinatari di propria disciplina. Si chiedeva pertanto di valutare se, quanto alla modificabilità soggettiva, tali soggetti debbano essere assimilati, in via interpretativo- analogica, alla categoria dei consorzi stabili oppure a quella dei consorzi ordinari ovvero ancora se essi configurino un *tertium genus*. Il tema pare particolarmente delicato: da un lato, infatti, l'art. 34, co. 1, lett. b) prevede – tra i soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici - i consorzi tra società cooperative di produzione e lavoro, costituiti a norma della L. 25 giugno 1909, n. 422 e del D.lgs C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577 s.m.i., e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla L. 9 agosto 1985, n. 443, d'altro lato, l'art. 37, che detta

la disciplina per i raggruppamenti temporanei di imprese e consorzi ordinari di concorrenti, riserva ai soggetti di cui all'art. 34, co. 1, lett. b) una disciplina specifica, affermando che "*sono tenuti a indicare, in sede di offerta, per quali consorziati il consorzio concorre; a questi ultimi è fatto divieto di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara; in caso di violazione sono esclusi dalla gara sia il consorzio, sia il consorziato; in caso di inosservanza di tale divieto, si applica l'art. 353 del codice penale*". La relativa disciplina, pertanto, pur essendo collocata – sotto il profilo sistematico - nell'articolo dedicato ai raggruppamenti temporanei di imprese e ai consorzi ordinari di concorrenti, appare più simile a quella che invece il Codice dedica ai consorzi stabili, di cui all'art. 36. La simmetria è, inoltre, evidente laddove si ponga mente alla norma che presiede alla partecipazione dei consorzi stabili alle gare, che prevede che questi "*sono tenuti a indicare in sede di offerta per quali consorziati il consorzio concorre; a questi ultimi è fatto divieto di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara; in caso di violazione sono esclusi dalla gara sia il consorzio, sia il consorziato; in caso di inosservanza di tale divieto si applica l'articolo 353 del codice penale*" (art. 36, co. 5). Peraltro, tale analogia appare confermata anche dalla norma di cui all'art. 35 ove – con riguardo ai requisiti di idoneità tecnica e finanziaria - i consorzi di cooperative e i consorzi stabili sono destinatari della medesima disciplina per la comprova finalizzata all'ammissione alle procedure di gara "*secondo quando previsto dal regolamento, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio, ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate*".

Evidenziate le suddette singolarità normative e ripercorsi i propri precedenti in materia, l'Autorità consolida il proprio orientamento secondo cui appare pacifica l'assimilazione dei consorzi di cooperative di produzione e lavoro ai consorzi stabili, sottolineando altresì che sotto il profilo sostanziale, l'analogia di disciplina tra i consorzi stabili e i consorzi di cooperative appare costituzionalmente conforme, in quanto realizza – per la partecipazione agli appalti pubblici – una di quelle forme di incentivazione alla mutualità che la Costituzione assegna alla legge per

promuovere e favorire l'incremento della funzione sociale della cooperazione.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità afferma che la normativa dettata per i consorzi stabili all'art. 36 è applicabile analogicamente al caso delle cooperative di produzione e lavoro, in virtù della loro identità ontologica. In tal senso, deve considerarsi consentita, in quanto legittima, la modifica soggettiva, anche in senso additivo, aggregando nuovi soggetti in aggiunta o in sostituzione, rispetto a quelli indicati in sede di gara.

Tale conclusione è, inoltre, corredata da corollari volti a scongiurarne un'errata applicazione. L'Autorità precisa, infatti, che l'apertura interpretativa nel senso della modificabilità soggettiva dei consorzi stabili (e dei consorzi di cooperative di produzione e lavoro) non può consentire di configurare una facoltà rimessa al mero arbitrio del concorrente, al quale sarebbe così consentito di modificare senza alcun limite e in via ordinaria in corso di esecuzione i soggetti indicati in fase di gara.

Ne discende, in primo luogo, che tali modificazioni non possono servire a eludere i controlli che la SA deve operare sui soggetti partecipanti alla gara e sul soggetto aggiudicatario, e le modifiche sono consentite soltanto per motivi sopravvenuti e non certo per motivi già sussistenti al momento della gara: non è, ammissibile infatti, un comportamento del consorzio preordinato a sottoporre a controlli determinate imprese, perché poi siano sostituite in fase di esecuzione.

In secondo luogo, viene sottolineato che in nessun caso, può ritenersi consentita una modifica in fase di gara, per ovviare ad un provvedimento di esclusione che dipende dalla mancanza dei requisiti morali di un soggetto, candidatosi come concorrente: una interpretazione del genere sarebbe, infatti, in palese contrasto con il principio di parità di trattamento dei concorrenti.

Infine, si esplicita - quale pacifico principio di trasparenza - che, successivamente alla intervenuta modifica, le stazioni appaltanti devono procedere al controllo dei requisiti morali del soggetto intervenuto ed, eventualmente, procedere alla esclusione del consorzio, in caso di mancanza degli stessi.

In sintesi, vengono affermati i seguenti principi di diritto. Salvo quanto disposto all'art. 37, co. 18 e 19, è vietata qualsiasi modificazione alla composizione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi ordinari di concorrenti rispetto a quella risultante dall'impegno presentato in sede di gara; per i consorzi stabili, le modifiche soggettive delle ditte esecutrici rispetto a quanto dichiarato in sede di gara sono ammesse al di fuori dei suddetti limiti, ma non possono tuttavia considerarsi rimesse all'arbitrio dell'operatore economico; la disciplina dei consorzi stabili è applicabile anche ai consorzi di cooperative di produzione e lavoro e altre figure affini, in virtù delle disposizioni degli artt. 35, 36, 37 del Codice, ove tali soggetti sono assimilati - quanto alla disciplina - ai consorzi stabili; le modifiche soggettive sono consentite soltanto per motivi sopravvenuti e non devono configurare uno strumento per eludere il necessario controllo preventivo di moralità delle imprese in fase di gara, ex art. 38; in nessun caso, le modifiche soggettive sono ammesse per ovviare ad un controllo con esito negativo in fase di gara; le modifiche soggettive non sono ammesse in fase di gara ma possono intervenire tra la fase di gara e l'esecuzione; il controllo di moralità deve essere effettuato nei confronti delle nuove imprese intervenute; non sono ammissibili le designazioni c.d. "a cascata", rivolte a soggetti terzi, non concorrenti direttamente alla gara.

La qualificazione giuridica della Società Interporto

Una ulteriore rilevante espressione dell'attività consultiva dell'Autorità ha interessato la qualificazione giuridica della società Interporto Regionale della Puglia SpA individuato quale soggetto attuatore per la costruzione e gestione dell'ampliamento dell'interporto Bari Lamasinata da parte della Regione Puglia, anche ai fini della valutazione dell'affidamento diretto di servizi tecnici di progettazione operato dalla società Interporto a favore di un'impresa dalla stessa interamente posseduta. L'Autorità, nel parere sulla normativa del 26 settembre 2013, ricostruisce analiticamente il quadro normativo relativo alle infrastrutture denominate interporti, evidenziandone la genesi nella L. 4 agosto 1990, n. 240, e sottolineando che la L. 98/1995 ha parzialmente soppresso la previgente normativa, nella parte in cui stabiliva che la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture fossero affidati in concessione a enti pubblici e a società per azioni e ha

modificato l'art. 4, ai sensi del quale, nella versione novellata, l'erogazione dei contributi pubblici in favore del soggetto gestore, disposta con decreto interministeriale, è subordinata alla stipula di una convenzione, nella ricorrenza di alcune condizioni. Vengono poi evidenziati i numerosi precedenti in cui la giurisprudenza si è orientata verso la qualificazione di alcuni interporti quali organismi di diritto pubblico, in quanto è da ritenersi indubitabile che essi soddisfino bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale ed e, infine, si ricostruisce lo stato del disegno di legge quadro in materia di interporti, attualmente pendente presso le camere legislative, sul quale l'Autorità ha già espresso le proprie osservazioni in sede di audizione avanti alla Commissione IX Trasporti, poste e telecomunicazioni, avanzando in particolare perplessità sotto il profilo della qualificazione *ex ante* della natura giuridica dell'attività di gestione degli interporti (sganciata da una verifica concreta del ricorrere delle note condizioni).

Alla luce di ciò, in ragione del necessario accertamento in concreto delle condizioni per riconoscere la natura giuridica, l'Autorità opera una valutazione sui dati emergenti dallo Statuto dell'impresa e sulle circostanze di fatto inerenti la società Interporto Regionale della Puglia S.p.A., concludendo per la sussistenza sia dell'elemento oggettivo (attività riconducibile al settore dei trasporti) che dell'elemento soggettivo (natura di ente aggiudicatore della società Interporto in quanto operante in virtù di diritti esclusivi concessi dall'Autorità competente) ai fini della riconducibilità della fattispecie alla disciplina dei settori speciali di cui alla parte III del Codice appalti. Preso atto di ciò, rileva che l'art. 218, in applicazione del quale la società Interporto ha affidato in via diretta i servizi di progettazione definitiva ed esecutiva ad altra società dalla stessa interamente partecipata, sottrae all'applicazione del Codice dei contratti pubblici stipulati da un ente aggiudicatore con un'impresa collegata, purché il fatturato medio realizzato dall'impresa collegata negli ultimi tre anni realizzato nel campo dei servizi, o delle forniture o dei lavori provenga dalla fornitura di tali servizi, o dalla messa a disposizione di tali forniture o dall'esecuzione di tali lavori all'impresa cui è collegata.

L'Autorità evidenzia che detta norma - che riproduce quanto era già previsto nell'art. 8, co. 3, del D.lgs. 158/1995 per i soli appalti di servizi estendendolo anche agli appalti di forniture e lavori - introduce a beneficio degli enti aggiudicatori operanti nell'ambito dei settori speciali l'unica previsione normativa (giacché non vi è un'omologa norma per i settori ordinari) della possibilità di affidamento diretto di appalti in casi che sono riconducibili all'ipotesi di "*in house providing*". Ripercorso il cammino giurisprudenziale che ha condotto alla fissazione dei parametri indispensabili per l'integrazione dell'istituto dell'"*in house providing*" nell'ambito dei settori ordinari, l'AVCP dà atto che nel caso dei settori speciali, con l'art. 218, il legislatore ha fornito una definizione normativa di tali parametri ritenendo che il rapporto di immedesimazione tra ente affidante ed affidatario possa considerarsi realizzato quando, tra i due, vi sia un rapporto di collegamento così come definito dall'art. 3, co. 28 (in alternativa, o cumulativamente, detenzione della maggioranza del capitale sottoscritto, controllo della maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa, diritto di nominare più della metà dei membri del Consiglio di Amministrazione, direzione o di vigilanza dell'impresa) e quando il fatturato dell'ente affidatario sia stato realizzato per l'80% nei confronti dell'ente affidante. Alla luce di quanto sopra, l'affidamento diretto dei servizi di progettazione da parte della società Interporto ad una società interamente partecipata è ritenuto legittimo dall'Autorità nei limiti in cui siano rispettati i requisiti previsti dall'art. 218. La tematica viene ampliata anche sotto l'ulteriore profilo del regime applicabile agli appalti eventualmente affidati a terzi da parte della società di progettazione affidataria "*in house*". Al riguardo l'Autorità precisa che l'art. 218, nel codificare l'ammissibilità dell'affidamento *in house* alle imprese collegate, ha introdotto una deroga eccezionale al principio generale della necessità della procedura ad evidenza pubblica, limitandolo al caso del rapporto tra ente aggiudicatore ed impresa collegata. La legittimazione della deroga si fonda sulla valenza che il legislatore riconosce al rapporto di collegamento, in forza del quale l'impresa collegata si qualifica come una promanazione del soggetto aggiudicatore. Ad avviso dell'Autorità ciò comporta che, al di

fuori della deroga espressamente prevista per i rapporti tra ente aggiudicatore ed impresa collegata, qualora l'impresa collegata non esegua direttamente i servizi e/o i lavori affidatigli, essa è tenuta alla selezione dei terzi affidatari nel rispetto delle norme dell'evidenza pubblica, in quanto a sua volta, per il solo fatto di essere stata assegnataria diretta dei servizi e lavori dal soggetto aggiudicatore in assenza di gara, ha assunto essa stessa la funzione di ente aggiudicatore. Ciò trova conferma in quanto affermato dalla giurisprudenza del Supremo Consesso di Giustizia Amministrativa che, con riferimento all'art. 8, co. 3, del previgente D.lgs. 158/1995 ma sulla base di una argomentazione perfettamente replicabile per l'art. 218 del D.lgs. 163/2006, ha ritenuto che, con la conclusione del contratto previsto dall'art. 8, co. 3 (oggi, art. 218 del D.lgs. 163/2006), si determina una fattispecie legale in base alla quale l'amministrazione aggiudicatrice si avvale di una norma di legge e conferisce all'impresa collegata le proprie qualità soggettive attuando una delegazione intersoggettiva della funzione pubblica che essa svolge nei confronti di una sua *alter ego* avente distinta soggettività giuridica. In tal modo si determina una traslazione dell'obbligo-dovere di indire la gara con la conseguenza che il contratto con l'impresa collegata non può ridurre l'ambito di applicabilità della normativa pubblicistica sulla gara (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5007/2001).

Reperimento di lavoratori da precedente affidatario

Infine pare di interesse segnalare – per i profili di innovatività - un recente parere (parere sulla normativa del 6 novembre 2013) reso ai sensi dell'art. 69, co. 3, Codice. Si rammenta che l'art. 69 del Codice dei contratti pubblici – in recepimento dell'art. 26 della Direttiva 2004/18/CE e dell'art. 38 della Direttiva 2004/17/CE – prevede che le stazioni appaltanti possano esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché queste siano compatibili con il diritto comunitario e, in particolare, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'oneri. A tal riguardo, la suddetta disposizione precisa, al comma 2, che dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze sociali o ambientali ed aggiunge, al comma 3, che la

SA che prevede tali condizioni particolari ha facoltà di comunicarle all'Autorità, al fine di ottenerne una pronuncia sulla compatibilità con il diritto comunitario.

Come si è anticipato, la decisione di merito dell'Autorità appare particolarmente innovativa. Nell'esame analitico della clausola, l'Autorità osserva, infatti, che essa si articola in una serie, articolata e complessa, di oneri e criteri, sub specie di tutela dei livelli occupazionali e di inserimento di soggetti svantaggiati, giungendo a dettare una duplice condizione: la prima, volta all'inserimento delle maestranze del precedente appalto; la seconda, volta all'impiego stabile di soggetti svantaggiati di cui all'art. 4, co. 1, della L. 381/1991, nonché del Regolamento CE 800/2008 e del Decreto del Ministero del Lavoro del 20 marzo 2013. In particolare, nella prima condizione, si prevede che, nella fase di reclutamento del personale per lo svolgimento della prestazione, l'impresa aggiudicataria debba assorbire prioritariamente il personale del precedente appaltatore; nella seconda, è previsto che l'aggiudicataria si rivolga a soggetti svantaggiati; con riguardo alla seconda, l'Autorità osserva che appare complessa in quanto accompagnata da una individuazione della percentuale minima di lavoratori che dovranno essere assunti, nonché dalla precisazione di alcune modalità procedimentali cui l'appaltatore si dovrà attenere, onde perfezionare l'adempimento dell'obbligo e prevede inoltre un termine massimo di trenta giorni per il perfezionamento della comunicazione di approvazione dei programmi di inserimento lavorativo.

L'Autorità non obietta alcunché con riguardo al contenuto di merito delle due condizioni. Con riguardo alla prima condizione, l'Autorità ritiene che la stessa sia conforme al proprio consolidato orientamento, a tenore del quale l'obbligo può essere consentito soltanto previa valutazione di compatibilità con l'organizzazione di impresa, nel duplice senso che sia il numero dei lavoratori sia la loro qualifica devono essere armonizzabili con l'organizzazione d'impresa della ditta aggiudicataria e con le esigenze tecnico-organizzative previste (*ex multis*, Parere AG 44/2013). La clausola sociale, infatti, non può alterare o forzare la valutazione dell'aggiudicatario in ordine al dimensionamento dell'impresa e, in tal senso, non può imporre

un obbligo di integrale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, senza adeguata considerazione delle mutate condizioni del nuovo appalto, del contesto sociale e di mercato o del contesto imprenditoriale in cui dette maestranze si inseriscono. Analogamente, con riguardo alla seconda condizione, l'Autorità riconosce la conformità al disposto dell'art. 69 del Codice, purché siano rispettati i criteri individuati dal Regolamento CE del 12 dicembre 2002, n. 2204, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE (oggi artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) agli aiuti di Stato in favore dell'occupazione e ravvisa alcuni correttivi utili ad una migliore compatibilità comunitaria.

L'occasione è tuttavia utile all'Autorità per osservare che la clausola sociale proposta – di imponibile di manodopera e, congiuntamente, di assunzione di personale svantaggiato – si sostanzia in realtà (per la prima volta) in due distinte condizioni di esecuzione e ritiene che la somma delle due condizioni sia particolarmente gravosa per l'impresa e restrittiva della libertà di iniziativa economica dell'impresa *new comer*. Tale constatazione è utile ad asserire che la SA è tenuta ad optare per l'una o per l'altra clausola, senza prevedere una duplicità di condizioni.

9.2 Il precontenzioso

L'istituto in parola nasce dalla volontà del legislatore di introdurre nel nostro ordinamento un meccanismo deflattivo del contenzioso relativo alle procedure di gara, volto a prevenire e tendenzialmente a ridurre il ricorso al giudice amministrativo. Secondo il dettato normativo (art. 6, co. 7, lett. n) del D.lgs.163/2006) l'Autorità "*su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle parti esprime parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione (…)*".

Cenni introduttivi

Si tratta, dunque, di una funzione di natura consultiva, in base alla quale l'Autorità, su iniziativa delle parti interessate, è chiamata ad esprimere un parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

L'estensione dell'operatività dell'istituto

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dalla norma appena richiamata l'Autorità ha emanato un apposito Regolamento che disciplina nel dettaglio il procedimento di precontenzioso e che è stato oggetto di una profonda revisione sfociata poi nella emanazione di un nuovo Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie ex art. 6, co. 7, lett. n) del D.lgs. 163/2006 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Repubblica Italiana del 6 marzo 2014.

Nel corso del 2013, infatti, è stata avviata una riflessione sulla portata e sui limiti dell'istituto che ha tenuto conto, tra l'altro, delle esigenze espresse in più occasioni dagli operatori del settore (tanto gli operatori economici, le associazioni di categoria e gli ordini professionali quanto le stazioni appaltanti); da qui la decisione di delineare un istituto sempre più rispondente alle esigenze di celerità (e dunque di efficacia dell'intervento richiesto) e ampiezza dell'ambito di azione del precontenzioso che investe ora tutta la fase pubblicistica fino alla stipula del contratto.

Secondo il previgente Regolamento, infatti, l'aggiudicazione provvisoria costituiva il confine ultimo oltre il quale l'Autorità non si pronunciava in sede di precontenzioso, rimanendo così sottratta a tale funzione consultiva il segmento temporale che va dall'aggiudicazione definitiva alla stipula del contratto e che è ancora una fase pubblicistica in cui i rapporti tra amministrazione aggiudicatrice e concorrente, divenuto aggiudicatario definitivo, risultano regolati dalle norme di diritto pubblico.

Pertanto, nel tentativo di fornire agli operatori del settore un ausilio anche nella fase che intercorre tra l'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto, e al fine di consentire all'Autorità di intervenire a sollecitare provvedimenti di autotutela delle SA in tutti i casi in cui in corso di gara si siano verificate illegittimità gravi o siano stati tenuti comportamenti illeciti, è stata introdotta, nel nuovo Regolamento sul precontenzioso, la previsione che consente di presentare istanze anche dopo l'aggiudicazione definitiva.

Basti pensare, solo a titolo esemplificativo, a tutte le questioni attinenti alla verifica dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del D.lgs. 163/2006 (verifica a cui la SA procede a seguito dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva e nei confronti del solo aggiudicatario definitivo)

che secondo la previgente disciplina potevano essere esaminate dall'Autorità solo con riferimento alla fase di ammissione alla procedura di gara e solo rispetto alle dichiarazioni rese ai fini della partecipazione, e che oggi, a seguito delle modifiche al Regolamento, vengono attratte nell'orbita del parere di precontenzioso.

L'ampliamento dei confini del precontenzioso, pur nel rispetto dello spirito della norma, risulta tanto più opportuno se si considera che la casistica giurisprudenziale dimostra quanto il contenzioso si sviluppi anche in ordine a profili che attengono più propriamente alle valutazioni di merito dei requisiti, scaturite dall'effettiva posizione dell'aggiudicatario risultante in esito agli accertamenti disposti prima della stipula del contratto.

In tal modo viene ad essere effettivamente valorizzata la portata deflattiva del contenzioso propria dell'istituto.

Forma del contratto

Ulteriore casistica prima sottratta alla competenza del precontenzioso è quella relativa alla forma del contratto di appalto, che rappresenta il confine oltre il quale, per legge, non è possibile spingersi. Anche qui sono ipotizzabili situazioni di conflitto tra SA ed aggiudicatario: la violazione o l'errata interpretazione, infatti, dell'art. 11, co. 13, del Codice, che disciplina la stipula del contratto secondo modalità e forme sancite a pena di nullità, è foriera di contenzioso e merita attenzione ai fini della presente trattazione.

Sempre a ridosso della stipula del contratto, infine, non è escluso che l'amministrazione, disattendendo il contenuto degli atti di gara (segnatamente di quelli del capitolato) o, peggio ancora, i precetti normativi che disciplinano la fase pre-stipula, ponga in essere atti o attività da cui può scaturire un contenzioso con l'aggiudicatario: tipico esempio è la predisposizione di un contratto che non sia fedele alle condizioni tecniche e/o economiche contenute nel capitolato e/o nell'offerta risultata aggiudicataria. Tale comportamento ben può dare origine a contestazioni dell'aggiudicatario immediatamente prima della stipula del contratto. Gli esempi sopra riportati valgono in definitiva a dimostrare che la "zona d'ombra" sottratta finora all'esame dell'Autorità convoglia in sé una moltitudine di criticità, questioni e problematiche riconducibili tutte

nell'ambito delle competenze del precontenzioso in quanto attinenti ad una fase della procedura prettamente pubblicistica.

Attività conciliative

Tra le più significative novità introdotte dal nuovo Regolamento, infine, giova fare solo un accenno alla disposizione che disciplina le "attività conciliative" che consente all'Autorità di esprimere parere non vincolante su questioni insorte dopo la stipulazione del contratto, adottando il procedimento disciplinato nel medesimo regolamento.

Tale disposizione costituisce una novità di grande rilievo se si considera che d'ora in avanti il procedimento di precontenzioso, attivato tradizionalmente solo per questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, potrà costituire un valido strumento di deflazione del contenzioso in sede giurisdizionale ordinaria, essendo di competenza del giudice ordinario ogni questione relativa all'esecuzione del contratto.

E' chiaro che la disposizione in parola, che consente all'Autorità di estendere il proprio sindacato oltre la fase prettamente pubblicistica di scelta del contraente privato, non trova copertura normativa nell'art. 6, co. 7, lett. n) del D.lgs 163/2006, ma va ricondotta, in generale, ai poteri di regolazione e di vigilanza dell'Autorità.

Dal tenore delle modifiche al Regolamento appena descritte è plausibile prevedere un significativo aumento del flusso di richieste di parere che pervengono annualmente all'Autorità e che per l'anno 2013 si sono attestate sul numero di 696.

Dati quantitativi e profili di merito

Nel corso del 2013 il Consiglio dell'Autorità ha emesso 219 pareri relativi ad appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e speciali, di cui 58 relativi ad istanze presentate da SA, 144 ad istanze presentate da imprese, associazioni o ordini professionali e 18 presentate congiuntamente dalla SA e da uno o più OE.

In 112 casi l'Autorità ha formulato un giudizio di conformità della disciplina di gara e/o dell'operato della stazione appaltante ai principi e alla normativa di settore, mentre in 71 casi, nell'accogliere le doglianze prospettate dagli operatori economici o dalle associazioni di categoria, ha censurato la disciplina di gara predisposta dalla SA o ritenuto illegittimi provvedimenti di esclusione e/o di ammissione oggetto di contestazione;

nei restanti casi l'intervento dell'Autorità è andato nella direzione di indicare, a fronte di dubbi interpretativi mostrati dalle stazioni appaltanti, i comportamenti più opportuni da tenere o i provvedimenti da adottare nel rispetto della discrezionalità amministrativa che permane in capo alle stesse.

Con riferimento alla disciplina di gara, è importante segnalare che le SA non sempre predispongono bandi e disciplinari nel rispetto pieno delle norme di settore, in particolare di quelle aventi efficacia immediatamente precettiva, con la conseguenza che spesso l'intervento dell'Autorità è teso a salvaguardare e garantire proprio la portata eterointegrativa del Codice dei contratti. In altri termini, in sede di esame di istanze tese a segnalare comportamenti non conformi alla normativa di settore, tanto di SA quanto di OE, l'Autorità si trova spesso a dover garantire l'applicazione di norme del Codice che, avendo una efficacia immediatamente precettiva, trovano applicazione a prescindere dal loro espresso richiamo nel bando o nel disciplinare. Il principio quindi che viene affermato in occasione di molte pronunce di precontenzioso è che la *lex specialis* di gara deve essere necessariamente integrata con quelle norme del Codice che non possono non trovare applicazione, nonostante la SA non abbia espressamente richiesto la loro osservanza.

Sotto il profilo del merito, le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità riguardano principalmente contestazioni circa l'operato della SA in sede di gara, in relazione all'ammissione ovvero all'esclusione di concorrenti, con riferimento al possesso dei requisiti di carattere generale o economico-finanziari e tecnico-organizzativi o alle modalità di presentazione della documentazione amministrativa.

In molti casi si tratta di segnalazioni rivolte ad ottenere una pronuncia dell'Autorità in ordine a clausole dei bandi di gara relative a requisiti di partecipazione, ritenute lesive della concorrenza, sproporzionate e illogiche e perciò limitative del mercato degli appalti. Al riguardo, e in estrema sintesi, è interessante sottolineare come il *modus procedendi* dell'organo di vigilanza sia improntato, in tali casi, alla massima prudenza, nel senso che se da una parte l'Autorità è tenuta a rispettare la discrezionalità tecnica

della stazione appaltante, che è sindacabile solo per manifesta illogicità o irragionevolezza o per evidente sproporzione tra il requisito richiesto e la prestazione da eseguire, dall'altra deve necessariamente assicurarsi che nell'esercizio di tale discrezionalità tecnica la SA non abbia posto in essere scelte arbitrarie che possano aver favorito, con ricadute negative sul principio di concorrenzialità, un determinato concorrente, a scapito di altri parimenti idonei all'aggiudicazione dell'appalto.

Moltissime sono poi le istanze con le quali si contestano i provvedimenti di esclusione disposti anche a seguito del solo esame della documentazione amministrativa prodotta ai fini della partecipazione alla procedura di gara. Quando l'Autorità è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle cause di esclusione, valuta sempre la questione alla luce del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 46, co. 1 bis, del Codice. Con tale norma, che distingue le cause di esclusione in tre categorie generali, e che è di grande ausilio all'attività di precontenzioso, il legislatore ha voluto sostanzialmente ridurre il potere discrezionale delle SA, tenuto conto delle troppe volte in cui tale potere si è spinto, e continua tuttora a spingersi, fino alla previsione dell'esclusione dalla gara del concorrente che abbia violato prescrizioni meramente formali, la cui osservanza non risponde ad alcun apprezzabile interesse. Se l'art. 46, co. 1 bis del Codice individua le suddette tre categorie generali di legittime cause di esclusione, la determinazione n. 4/2012, adottata ai sensi dell'art. 64, co. 4 bis, del Codice, sviluppa la casistica di tali categorie generali; ne consegue che quando l'Autorità si pronuncia sulla legittimità o meno di una causa di esclusione, essa trova nell'art. 46, co. 1 bis, e nella determinazione citata, le indicazioni necessarie per poter compiere un'istruttoria quanto mai completa ed esaustiva.

Di seguito alcune tematiche affrontate in ambito precontenzioso nel 2013.

9.2.1 Presentazione della cauzione provvisoria

Numerosi sono stati i pareri di precontenzioso nei quali l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi circa la legittimità o meno di un provvedimento di

esclusione disposto dalla SA a fronte di una cauzione provvisoria non conforme a quanto richiesto dalla disciplina di gara.

Tematiche affrontate

La tematica è stata affrontata sotto diversi profili che vanno, a titolo esemplificativo, dalla presentazione di una cauzione insufficiente rispetto all'importo richiesto, alla mancanza della prescritta autentica notarile della fideiussione, alla produzione di una cauzione di importo dimezzato in assenza della segnalazione e del deposito della certificazione di qualità.

Nel merito, l'Autorità ha avuto modo di ribadire con riferimento a casi particolari quanto affermato in termini generali nella determina n. 4/2012 sui bandi tipo; circa la produzione di una cauzione di importo deficitario è da considerarsi doverosa l'esclusione da parte della SA, non potendo in tal caso trovare applicazione il cd. potere di soccorso ex art. 46 del D.lgs. 163/2006, dal momento che non si verserebbe in ipotesi di "incompletezza interna" o "ambiguità" dei documenti, certificati o dichiarazioni prodotte nei termini dai concorrenti; consentire una successiva integrazione dell'importo della cauzione costituirebbe dunque un *vulnus* al principio della *par condicio competitorum.*

Tuttavia, in un caso prospettato da una stazione appaltante, coinvolgente diversi concorrenti che avevano prodotto una cauzione di importo deficitario, si è avuto modo di chiarire (Parere di Precontenzioso n.110 del 19/06/2013) come errori materiali quali un errore di calcolo, quantificabile in poche decine di euro, consistente nell'aver considerato il valore dell'appalto al netto del costo degli oneri per la sicurezza o errore di calcolo della cauzione commesso dalla banca garante a fronte del valore dell'appalto correttamente indicato nella polizza, siano tali da giustificare il legittimo ricorso da parte della SA al cd. soccorso istruttorio consentendo così l'integrazione dell'importo insufficiente.

Con riguardo alla richiesta di autentica notarile della sottoscrizione della fideiussione, l'Autorità, nel ritenere legittima una clausola della *lex specialis* contenente tale previsione, ha ribadito (Parere di Precontenzioso n.102 del 19/06/2013) la necessità di escludere un concorrente che, a fronte di una espressa previsione del bando di gara, abbia omesso di produrre la cauzione provvisoria con sottoscrizione autenticata, purché nel bando tale

adempimento fosse chiaramente richiesto a pena di esclusione. L'autentica notarile della firma apposta dal fideiussore risponde, infatti, all'esigenza di acquisire la piena prova della provenienza della garanzia, impedendo il disconoscimento della sottoscrizione e non può considerarsi un mero requisito formale, né un aggravamento procedimentale.

Uno dei profili relativi alla presentazione della cauzione provvisoria che sono stati frequentemente oggetto di precontenzioso è quello della omessa segnalazione e deposito della certificazione di qualità a fronte della produzione di una cauzione di importo dimezzato ai sensi dell'art. 75, co. 7 del D.lgs. 163/2006. A tal proposito, si è in più occasioni ribadito (es. Parere di Precontenzioso n.76 del 9/05/2013) che la riduzione della cauzione configura sostanzialmente un beneficio che opera indipendentemente da un'espressa previsione della *lex specialis* di gara, la quale neppure potrebbe legittimamente escluderne a priori l'operatività. Tuttavia, occorre che vi sia una manifestazione di volontà espressa ed univoca da parte dell'impresa concorrente di volersi avvalere della riduzione, dichiarazione in mancanza della quale la SA si troverebbe di fronte ad una garanzia di importo ingiustificatamente dimezzato, circostanza che, oggettivamente considerata, integra gli estremi di una legittima causa di esclusione: perciò, trattandosi di un beneficio operante solo in presenza della certificazione di qualità, l'impresa che intenda avvalersene ha l'onere di dimostrare documentalmente, già in fase di offerta, il possesso di tale requisito.

9.2.2 Subappalto

Tra le tematiche più ricorrenti in ambito precontenzioso vi è la disciplina relativa al subappalto esaminata nei suoi diversi profili in numerosi pareri. Uno degli aspetti più significativi riguarda il cosiddetto "subappalto necessario" nelle ipotesi in cui il ricorso al subappalto si renda necessario per l'esecuzione di lavorazioni a qualificazione obbligatoria per le quali il concorrente non sia in possesso delle relative qualificazioni.

Al riguardo, il profilo su cui l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi in sede di precontenzioso (Parere di Precontenzioso n. 70 del 9/05/2013) riguarda la necessità o meno di indicare già in sede di presentazione

dell'offerta il nominativo dell'impresa subappaltatrice fornendo la dimostrazione del possesso, da parte di questa, dei requisiti necessari all'esecuzione delle prestazioni da eseguire in subappalto.

Sul punto l'Autorità, anche richiamando quanto chiarito dalla determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 sui bandi-tipo, ha affermato il proprio orientamento, pur se in contrasto con un diverso orientamento recentemente affermatosi nella giurisprudenza amministrativa.

A fronte della decisione di una stazione appaltante che aveva ritenuto di dover escludere dalla procedura di gara tutti i concorrenti che, privi dell'attestazione SOA nelle categorie scorporabili e a qualificazione obbligatoria, avevano semplicemente dichiarato la volontà di subappaltarne per l'intero le relative opere, senza individuare, già in sede di offerta, le imprese appaltatrici a ciò qualificate e senza allegarne il certificato SOA e le dichiarazioni di cui all'art. 38 del Codice dei Contratti, l'Autorità ha ritenuto la decisione in esame non conforme alla *lex specialis* d alla disciplina normativa vigente in materia di subappalto.

In particolare, infatti, la normativa (art. 118 del Codice dei Contratti) non pone l'obbligo di indicare i nominativi dei subappaltatori in sede di offerta, ma di indicare semplicemente i lavori che intende affidare in subappalto, rinviando alla successiva fase di esecuzione dell'opera il deposito presso la SA del contratto di subappalto e della documentazione concernente il possesso dei requisiti da parte dell'impresa subappaltatrice almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni.

Una diversa interpretazione, oltre a contrastare con il tenore letterale delle norme richiamate, finirebbe per creare due distinte figure di subappalto, quello "facoltativo" e quello "necessario", con differenti regimi applicativi che non trovano alcun riscontro nell'ordinamento vigente ove, al contrario, è disciplinato allo stesso modo il procedimento di autorizzazione del subappalto, a prescindere dal fatto che lo stesso sia utilizzato dal concorrente per supplire alla mancanza di qualificazione in tutte le categorie di cui si compone l'opera, ovvero dall'affidatario come modalità esecutiva della stessa.

Diversamente opinando si finirebbe per giungere ad una indebita assimilazione tra subappalto e avvalimento che sono istituti differenti e conoscono una differente disciplina

9.2.3 Asta elettronica, previsione di un black out nella fase finale, contrasto con la Direttiva 2004/17CE e rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE

Tra i tanti interventi dell'Autorità in sede di precontenzioso, un cenno a parte merita il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea disposto ai sensi dell'art. 267 del TFUE e avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 56 della Direttiva 2004/17/CE e l'esame di validità dell'art. 292, co. 4, del D.P.R. n. 207 del 2010 (Parere di Precontenzioso n.85 del 22/05/2013).

Il Parere di Precontenzioso n.85 del 22/05/2013 con il quale il Consiglio dell'Autorità ha disposto il suddetto rinvio pregiudiziale, scaturisce da un procedimento di precontenzioso, avviato su istanza di un operatore economico, nell'ambito del quale l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un'asta elettronica che prevedeva un *black out* di cinque minuti nella fase finale della procedura durante il quale ai concorrenti veniva preclusa la possibilità di visualizzare la propria posizione in classifica. Con riguardo a tale specifica previsione l'istante lamentava la violazione del principio generale di trasparenza e pubblicità che governa lo svolgimento delle gare per l'affidamento di appalti pubblici e in particolare evidenziava un contrasto con quanto stabilito dall'art. 56, 6 comma, della Direttiva 2004/17/CE ai cui sensi "*Nel corso di ogni fase dell'asta elettronica, gli enti aggiudicatori comunicano in tempo reale a tutti gli offerenti almeno le informazioni che consentono loro di conoscere in ogni momento la rispettiva classificazione*".

La previsione inserita dalla SA nella lettera d'invito, tuttavia, altro non è che la riproduzione di quanto stabilito dal D.P.R. 207/2010 all'art. 92, co. 4 il quale espressamente prevede che, durante la fase dell'ultimo rilancio i concorrenti non possano visualizzare la propria posizione in classifica e le offerte degli altri operatori economici; da qui la richiesta dell'operatore

economico istante di disapplicare quest'ultima norma per contrasto con l'art. 56, sesto comma della Direttiva 2004/17/CE.

Per pronunciare sulla censura sollevata, l'Autorità ha dunque ritenuto necessario sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Ritiene, infatti, l'Autorità che dovrebbe essere privilegiata una interpretazione della Direttiva 2004/17/CE che imponga inderogabilmente alle stazioni appaltanti, per tutto lo svolgimento delle aste elettroniche e dopo ogni rilancio, di rendere conoscibili ai concorrenti le rispettive posizioni in classifica.

Al contrario, la disposizione dell'art. 292, quarto comma, del D.P.R. 207 del 2010, consentendo alle SA di impedire "*durante la fase dell'ultimo rilancio*" che i concorrenti conoscano la propria posizione in classifica, limiterebbe gli obblighi di trasparenza sanciti dalla normativa dell'Unione.

Secondo quanto rappresentato da questa Autorità nella richiamata ordinanza di rimessione, "*la previsione di un black-out di cinque minuti nella fase finale dell'asta elettronica, ossia nella fase solitamente decisiva per l'aggiudicazione dell'appalto al migliore offerente, sembra porsi altresì in contrasto con i principi di trasparenza e parità di trattamento, dai quali discende l'esigenza che vi sia un'effettiva competizione tra i concorrenti, i quali tutti dovrebbero essere messi a conoscenza dell'effettivo valore del contratto attraverso l'osservazione dei comportamenti degli altri concorrenti, ed in particolare degli ultimi rilanci, fino alla conclusione dell'asta elettronica*".

L'intervento descritto si configura come il primo caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte di una Autorità amministrativa indipendente. Con il detto Parere l'Autorità ha evidenziato i caratteri salienti del procedimento di precontenzioso al fine di dimostrare la sua legittimazione quale autorità giurisdizionale nazionale e rafforzare conseguentemente la tesi dell'inquadramento del precontenzioso in materia di appalti nella categoria delle *Alternative Dispute Resolution*.

CAPITOLO X

IL CONTENZIOSO ARBITRALE E LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA

10.1 Premessa

La Camera arbitrale, nella composizione definita con la nomina dell'ottobre del 2010, e con l'arricchimento recente dei due componenti supplenti nominati nell'anno in riferimento, ha operato in sostanziale continuità con l'attività svolta nei precedenti anni nel quadro normativo aggiornato nella relazione annuale 2012 recante, tra l'altro, menzione delle determinazioni di carattere generale adottate in applicazione delle novità normative medio tempore intervenute.

La Camera arbitrale, come opportuna premessa al lavoro concreto svolto nell'anno decorso, non può non evidenziare – per l'intuibile rilevante ricaduta sulla propria attività – l'apparizione nello scenario in cui è chiamata a operare di due fenomenologie di grande portata.

La prima, che attiene al piano ordinamentale, è costituita dalla sostanziale entrata a regime della normativa, tendenzialmente sistematica, volta ad arginare il fenomeno della corruzione, giunto a livelli tali da compromettere lo sviluppo democratico, prima che economico del Paese.

Il rinnovato quadro normativo

Con la L. 6 novembre 2012 n. 190 *(Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione*) – entrata in vigore il 28 novembre 2012 - sono state apportate ulteriori rilevanti novità nella disciplina degli arbitrati, segnatamente sul piano procedimentale (art. 1, co. da 18 a 25).

Di alcune novità di palese, immediata, ricaduta sull'attività della Camera arbitrale è opportuno fare, sia pure sintetica, menzione.

In particolare, è stato stabilito che "*ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie è vietata, pena la decadenza, dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti, la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di*

arbitro unico", (co. 18), norma cui la Camera arbitrale ha dato immediatamente attuazione, con il comunicato n. 38/2012, cancellando i soggetti appartenenti alle predette categorie dall'albo degli aspiranti a far parte dei collegi relativi agli arbitrati amministrati.

E' stato inoltre sostituito il co. 1 dell'art. 241 del Codice, introducendo la previsione di un'autorizzazione motivata dell'organo di governo della p.a. quale condizione legittimante, a pena di nullità, la clausola compromissoria e l'arbitrato.

Importanti modifiche hanno anche riguardato la nomina dell'arbitro di elezione pubblica, da individuarsi – nei casi di controversie fra un privato e una pubblica amministrazione - preferibilmente tra i dirigenti pubblici; è ammesso in via residuale l'affidamento dell'incarico a un soggetto diverso, scelta che comunque deve essere sorretta da adeguata motivazione della p.a. (co. 23). Ulteriore condizione, a pena di nullità della nomina, è la preventiva determinazione del compenso spettante al dirigente pubblico (co. 24).

Viene infine precisato che le nuove disposizioni non trovano applicazione nel caso di arbitrati conferiti o autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge (co. 25).

La Camera arbitrale, proprio in virtù del suo istituzionale ruolo, sia pure in un settore limitato e specifico, di interlocutore immediato di operatori chiamati nella realtà quotidiana a confrontarsi con un quadro normativo complesso ed innovativo, ha ritenuto di dover responsabilmente assumersi un ruolo di prima linea nel dare risposte e soluzioni sollecite in ordine ad una casistica multiforme, che all'evidenza non poteva tollerare le tempistiche procedimentali di organismi complessi.

Nella stessa prospettiva, laddove i molteplici dubbi interpretativi suscitati dalla normativa *de qua* si collocavano a un livello di politica interpretativa, la Camera arbitrale ha immediatamente avvertito l'esigenza di investire l'Autorità su questioni coinvolgenti e condizionanti le linee guida operative, in un'ottica di doveroso rispetto istituzionale, orientata anche all'ottenimento di un conforto autorevole delle posizioni assunte.

L'Autorità, acquisito il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 24 giugno 2013, ha fornito le note indicazioni con la determinazione n. 6/2013 (in merito alla quale si rinvia alla parte della presente relazione concernente l'attività di regolazione).

La Camera arbitrale ha comunque elaborato, con la deliberazione del 26 settembre 2013, sulla base del medesimo parere AGS, un indirizzo (che ha trovato sostanzialmente conferma nella determinazione sopra citata), al fine di consentire la trattazione delle istanze di nomina del terzo arbitro, rientranti nell'ambito di applicazione della L. 190/2012. Al riguardo, è stato chiarito che laddove la nomina dell'arbitro di parte pubblica non sia intervenuta prima dell'entrata in vigore della novella legislativa (28 novembre 2012), le clausole compromissorie inserite nei contratti sono da ritenersi nulle se non vi sia stata la preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo della p.a. e che il problema di diritto transitorio, in merito ai contratti in corso per i quali non sia stato attivato il giudizio arbitrale prima della suddetta data, tenuto conto dell'immediata applicabilità dello *ius superveniens*, va risolto nel senso di ammettere la possibilità per la p.a. di autorizzare a posteriori le clausole compromissorie sottoscritte dalle parti in sede contrattuale e il ricorso all'arbitrato.

La C.A. ha inoltre approfondito la questione relativa all'applicabilità dell'art.241, co. 1, del D.lgs. 163/2006, modificato dalla L. 190/2012 nei sensi sopra esposti, alle controversie in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o controllata o collegata a società a partecipazione pubblica o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici, secondo quanto stabilito al co. 20 dell'art.1 della L. 190/2012. Si è osservato al riguardo che un'interpretazione della disposizione coerente e coordinata con il quadro normativo vigente in materia di appalti pubblici suggerisce di fare riferimento a quei soggetti, pubblici o privati, comunque tenuti al rispetto della disciplina codicistica per la selezione dell'esecutore della prestazione da affidare.

Si fa presente infine che è stato anche affrontato il tema concernente gli onorari spettanti ai consulenti tecnici d'ufficio nominati dalla Camera

arbitrale, in merito al quale sono state fornite indicazioni con il comunicato n. 40/2013, illustrato nei paragrafi successivi.

Nell'anno 2013 la crisi finanziaria economica a livello mondiale ha notoriamente investito pesantemente anche il nostro Paese.

La committenza pubblica, a tutti i livelli, ha subito un massiccio ridimensionamento, che ovviamente si è riflesso con particolare intensità sui contratti pubblici e, quindi, a cascata sul settore del contenzioso arbitrale per alcuni profili coinvolgenti il ruolo affidato dall'ordinamento alla Camera arbitrale.

È, quindi, evidente in presenza di una siffatta realtà che la risorsa finanziaria di competenza dell'Autorità, filtrata negli esclusivi profili formali dalla Camera arbitrale (che come da tradizione ha riposto particolare, diligente impegno nel curare l'adempimento dell'obbligo dell'uno per mille), ha subito una riduzione, che si profila particolarmente drastico in prospettiva (Tab. 2, 3, 4 e 5).

La Camera arbitrale - secondo quella che ormai è una prassi, preliminarmente alla illustrazione del lavoro svolto nello scorso anno, che si caratterizza per l'adozione di deliberazioni su questioni di massima sollecitate da richieste degli operatori a loro volta originate dalla multiforme attività spiegata – ritiene opportuno e doveroso, per la rilevanza della presentazione del documento, insistere nel richiamo – ovviamente per le valutazioni e le determinazioni di competenza – su poche, tra le tante, ma estremamente significative problematiche che attengono al ruolo della stessa Camera arbitrale nonché al suo funzionamento, già evidenziate nella premessa alla precedente relazione.

La prima riflessione – che è di sistema e quindi ovviamente si colloca sul piano delle politiche della Autorità - attiene alla funzione della Camera arbitrale oggi limitata ad un intervento vicario in tema di collegi arbitrali. L'esistenza di un sistema alternativo – che ammette l'arbitrato libero e l'arbitrato amministrato – ha incontestabilmente determinato maggiori oneri per le stazioni appaltanti, inconveniente che – come da tempo diligentemente rappresentato - potrebbe essere agevolmente eliminato attraverso l'unicità del modello dell'arbitrato amministrato.

Un richiamo di attenzione si rende poi necessario sul problema della sottrazione delle parti al pagamento del contributo a favore dell'Autorità che si è affacciato notoriamente alla ribalta in tempi recenti, problema che evidenzia la necessità di una revisione – tenuto conto delle difficoltà non solo sul piano operativo derivanti dal quadro attuale di riferimento – della normativa vigente in tema di versamento dell'uno per mille del valore dei lodi depositati, finalizzata a garantire l'acquisizione di risorsa finanziaria di cui è superfluo sottolineare la rilevanza per l'attività dell'Autorità.

Sul piano ordinamentale va ricordata l'iniziativa propositiva già menzionata nella relazione del 2012, volta a sollecitare la definizione di un quadro aggiornato ed organico della disciplina –nel presente collocata in atti scollegati di varia natura e valore –delle regole organizzative e funzionali concernenti la Camera arbitrale.

Sempre su tale piano piace ricordare che l'auspicio formulato nelle precedenti relazioni della Camera arbitrale – finalizzato ad acquisire una sia pure minima conoscenza dell'area degli arbitrati liberi, attualmente ignota nei profili significativi per la rilevazione del fenomeno – ha trovato una prima significativa risposta da parte dell'Autorità con la determinazione adottata nell'anno di riferimento con la quale, dandosi attuazione al disposto dell'art. 242, co. 5 del DLgs. n. 163/2006, sono state fissate le modalità procedimentali per l'esercizio dei poteri istruttori da parte degli uffici di supporto della Camera arbitrale.

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

Dalle tabelle che seguono è possibile trarre un quadro d'insieme del contenzioso che si è svolto presso la Camera arbitrale nel corso del 2013, tenuto anche conto dei giudizi non esauritisi nei precedenti anni.

Si ritiene opportuno precisare che i dati relativi ai procedimenti arbitrali c.d. "amministrati", riportati nelle tabelle e nel prosieguo del capitolo, hanno carattere di certezza, non essendo in alcun modo condizionati, a differenza di quelli relativi agli arbitrati c.d. "liberi", da carenza di comunicazione ad opera delle parti dei relativi giudizi.

Tab. 1 Arbitrati amministrati in corso nel 2013 ***(dopo la costituzione dei collegi arbitrali)***

A	**Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2013**	**42**
	Procedimenti attivati nel 2013 provenienti da anni precedenti	13
	Procedimenti attivati nel 2013 e provenienti dallo stesso anno (di cui 2 conclusi)	10
	Totale A	**65**
B	**Lodi adottati nel 2013**	**26**
	Conciliazioni	0
	Altri provvedimenti (rinuncia, cessata materia del contendere)	4
	Totale B	**30**
(A-B)	**Arbitrati in corso al 31.12.2013 dopo la costituzione del collegio**	**35**

Tab. 2 Domande di arbitrato pervenute nel 2013

Domande di arbitrato	**34**
di cui: Procedimenti ritirati, legge 190/2012 o abbandonati	**16**
Procedimenti attivati	**10**
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	**8**

L'andamento del contenzioso arbitrale nell'anno 2013 - quale si evince dalle tabelle che precedono - conferma l'andamento discontinuo che da anni caratterizza i procedimenti arbitrali iscritti presso la Camera arbitrale.

Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 34 nel 2013, n. 46 nel 2012, n. 48 nel 2011, n. 47 nel 2010, n. 54 nel 2009, n. 89 nel 2008, n. 53 nel 2007 e n. 5l nel 2006), sia dalle determinazioni del deposito in acconto e dai

relativi provvedimenti (pari a n. 18 nel 2013, n. 40 nel 2012, n. 37 nel 2011, n.39 nel 2010, n.47 nel 2009, n. 78 nel 2008 e n.46 nel 2007).

Una ulteriore flessione si registra nel numero degli arbitrati in corso nel 2013 (65, rispetto ai 69 nel 2012 e ai 75 nel 2011), dei quali 30 conclusi nell'esercizio. Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, nel valutare tali dati occorre tenere conto del fatto che l'arbitrato amministrato, a partire dal 15 maggio 2005 (data di entrata in vigore della L. 14 maggio 2005, n. 80), non costituisce più, come in passato, l'unico sistema di giustizia arbitrale normativamente previsto, potendo le parti nominare di comune accordo il presidente del collegio e, in conseguenza di tale scelta, seguire il modello dell'arbitrato libero.

In termini percentuali, peraltro, si conferma l'orientamento da tempo registrato in ordine alla preferenza dell'arbitrato libero, posto che gli arbitrati amministrati hanno continuato a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi, come si evince dal dato relativo al deposito dei lodi (Fig. 1): i lodi adottati nel 2013 in esito a procedure amministrate sono stati 26, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 69.

Fig. 1 Lodi depositati – *anno 2013*

Il ricorso all'arbitrato libero, inoltre, sembra emergere in modo significativo laddove il valore delle controversie sia particolarmente elevato, come evidenziato nella tab. 8, ove i lodi sono distinti in relazione ai diversi scaglioni di importo risultanti dalle tariffe allegate al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, tuttora vigenti. In ordine ad una plausibile ragione di tale fenomeno, peraltro già riscontrato negli anni scorsi, sono da tener presenti anche le possibili preferenze espresse dagli arbitri (alle quali non sono da ritenere estranee le considerazioni svolte circa le autoliquidazioni dei compensi da parte dei collegi arbitrali).
Per quanto riguarda l'attività svolta dalla Camera arbitrale, si richiamano i dati esposti nella tabella che segue.

Tab. 3 Carico di lavoro della Camera arbitrale

Sedute del Consiglio	**19**
Procedure di estrazione informatica	**23**
Nomine di terzo arbitro deliberate del Consiglio	**23**
Nomine C.T.U.	**21**
Iscrizione all'albo degli arbitri	**84**
Iscrizione all'elenco dei periti	**53**
Iscrizione all'elenco dei segretari	**4**
Provvedimenti di determinazione del deposito in acconto	**18**
Dichiarazioni di abbandono del procedimento per mancato versamento del deposito in acconto	**2**
Ordinanze del Consiglio di liquidazione dei compensi agli arbitri	**30**
Pagamenti parziali	**40**
Pagamenti a saldo	**19**
Provvedimenti di liquidazione dei C.T.U.	**17**
Provvedimenti di riduzione del deposito in acconto	**0**
Provvedimenti di restituzione acconto	**2**
Provvedimenti di presa d'atto di rinuncia al giudizio	**1**

Nelle iscrizioni all'albo degli arbitri, si è registrata una diminuzione rispetto al precedente anno (n. 84 iscritti nel 2013 a fronte di n. 122 iscritti nel 2012).

Si rammenta che il D.lgs. 53/2010, art. 5, co. 1, lett. c), ha apportato modiche all'art. 241, co. 5, del Codice introducendo nuovi motivi di incompatibilità ai fini della nomina di presidente del collegio arbitrale: in particolare, il soggetto cui affidare tale incarico deve possedere i necessari requisiti di indipendenza e non deve avere svolto nel triennio antecedente funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal medesimo art. 241. La violazione di tale norma comporta la nullità del lodo, ai sensi dell'art. 829, primo comma, n.3, c.p.c. Tale disposizione – come rilevato nella relazione annuale 2012 - non risulta del tutto coordinata con la disciplina riguardante i criteri per l'iscrizione all'albo degli arbitri presso la Camera arbitrale, contenuta all'art. 242 del Codice, ove è stabilita, fra l'altro, la durata triennale dell'iscrizione con possibilità di rinnovo decorsi due anni dalla scadenza di detto termine (co. 9). Il Consiglio della C.A., al fine di superare le contraddizioni del quadro normativo vigente, sul piano operativo ha adottato la formula dell'invito al presidente del collegio arbitrale di presentare - prima della costituzione del collegio stesso, in occasione dell'eventuale accettazione della nomina - una dichiarazione "*di non aver esercitato nell'ultimo triennio le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dall'articolo 241, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere di ufficio del difensore dipendente pubblico*", da rendere alla Camera arbitrale, quale presupposto condizionante il perfezionamento della procedura di nomina (comunicato n.37/2012).

I dati relativi alle iscrizioni nell'elenco dei consulenti (n. 53 nel 2013) non si discostano in modo significativo da quelli dell'anno precedente (n. 59 nel 2012)[1]. Per quanto riguarda la nomina, si rammenta che il Consiglio della C.A. ha ritenuto di provvedere direttamente a tale adempimento, in ragione della complessità e delicatezza dell'accertamento che la consulenza comporta (comunicato n. 31 del 21 gennaio 2011). Il collegio arbitrale, qualora ritenga necessaria una consulenza tecnica, deve pertanto rivolgere apposita istanza alla Camera arbitrale che designerà il soggetto cui affidare

[1] In merito all'esclusione dei geologi, cfr. sentenza Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7009.

l'incarico, fra quelli iscritti nell'apposito elenco. Nel 2013 le richieste di consulente tecnico pervenute sono state 18 in relazione alle quali la Camera arbitrale ha effettuato 21 nomine.

Sembra dunque permanere l'interesse, da parte dei soggetti aventi titolo, a essere iscritti negli albi camerali, anche nel sistema di giustizia arbitrale articolato sui due modelli di arbitrato.

Le esigenze di celerità cui risponde l'arbitrato hanno portato la Camera arbitrale a dichiarare abbandonate n. 2 procedure a causa del mancato pagamento dell'acconto e del conseguente ritardo che ciò comporta nella costituzione del collegio e nello svolgimento del giudizio, tenuto conto del tempo trascorso dalla nomina del terzo arbitro senza che sia stato effettuato alcun versamento.

Infine, per quanto riguarda le n. 30 ordinanze di liquidazione dei compensi ai collegi arbitrali, occorre considerare che queste sono state determinate sulla base delle tariffe contenute nel citato D.M. n. 398 del 2000 e che, a decorrere dal l° marzo 2009, le predette tariffe sono state ridotte ai sensi della L. 27 febbraio 2009, n. 14 e del D.lgs. 53/2010, come meglio specificato al capitolo II al quale si rinvia per le riflessioni svolte in merito ai compensi liquidati agli arbitri dalla Camera arbitrale ed a quelli autoliquidati dai collegi arbitrali.

10.3 I dati relativi ai lodi liberi e amministrati

Dai dati delle tabelle che seguono emerge ancora una volta l'andamento, già segnalato nelle precedenti relazioni, circa la prevalenza dei lodi "liberi" rispetto a quelli "amministrati".

Per quanto riguarda le quote dell'uno per mille dovute all'atto del deposito, anche i dati riportati nella Tab. 4 (€144.289,20 per gli arbitrati amministrati e €2.504.741,26 per gli arbitrati liberi) confermano che il maggior numero delle controversie e quelle di maggior valore sono trattate al di fuori della Camera arbitrale (il relativo ammontare è infatti correlato sia al numero che al valore delle controversie). Sul punto si rinvia al successivo paragrafo, Tab. 8.

Tab. 4 Lodi arbitrali depositati nel 2013[2]

Lodi "amministrati" definitivi	**26**	
Lodi "amministrati" parziali	**0**	**26**
Quota dell'uno per mille*	**€ 144.289,20**	
Lodi "liberi" definitivi	**69**	
Lodi "liberi" parziali	**8**	**77**
Quota dell'uno per mille*	**€ 2.504.741,26**	
Conciliazioni	**-**	**-**

Tab. 5 Lodi arbitrali depositati negli anni precedenti

2012		
Lodi "amministrati" definitivi depositati nel 2012	27	
Lodi "amministrati" parziali	3	**30**
Quota dell'uno per mille	**€ 157.259,82**	
Lodi "liberi" definitivi	78	
Lodi "liberi" parziali	6	84
Quota dell'uno per mille	**€ 8.290.130,82**	
Conciliazioni	**-**	
2011		
Lodi "amministrati" definitivi depositati nel 2011	**28**	
Lodi "amministrati" parziali	**2**	**30**
Quota dell'uno per mille	**€ 159.686,89**	
Lodi "liberi" definitivi	101	
Lodi "liberi" parziali	5	106
Quota dell'uno per mille	**€ 2.268.269,85**	
Conciliazioni	**-**	
2010		
Lodi "amministrati" definitivi depositati nel 2010	**50**	
Lodi "amministrati" parziali	**5**	**55**
Quota dell'uno per mille	**€ 184.409,28**	

[2] l'importo corrisponde alla somma da versare all'Autorità ai sensi dell'articolo 241 co. 9 del Codice che, con riferimento a tutti i giudizi arbitrali derivanti da controversie nel settore dei contratti pubblici, così recita: "… Entro quindici giorni dalla pronuncia del lodo va corrisposta, a cura degli arbitri e a carico delle parti una somma pari all'uno per mille del valore della relativa controversia. Detto importo è direttamente versato all'Autorità".

Lodi "liberi" definitivi depositati	**118**	
Lodi "liberi" parziali	**7**	**125**
Quota dell'uno per mille	**€ 2.346.421,59**	
Conciliazioni	**-**	

Fig. 2 Serie storica annuale del numero di lodi

Alla luce anche del parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 19 marzo 2012, il Consiglio della C.A., tenuto conto che la quota relativa all'uno per mille viene solitamente detratta dal deposito in acconto a carico delle parti - destinato ad anticipare una parte dei corrispettivi dovuti al collegio arbitrale - ha ritenuto opportuno stabilire che al momento della nomina del terzo arbitro le parti versino un acconto dell'uno per mille, nella misura del 50% sul valore presumibile della controversia (comunicato n.35/2012). L'inadempimento preclude la costituzione del collegio arbitrale. E' stata conseguentemente abrogata la direttiva impartita con il comunicato n. 33 del 6 dicembre 2011, che, nella fase conclusiva del giudizio, subordinava al versamento della suddetta quota la liquidazione dei compensi al collegio arbitrale (nel caso di lodi amministrati) e il rilascio degli originali del lodo.

Tab. 6 Arbitrati amministrati

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	**6**
Arbitrati che hanno usufruito di proroga: • Arbitrati conclusi entro 360 giorni • Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	 **3** **17**

Tab. 7 Arbitrati liberi

Arbitrati conclusi entro 240 giorni	11
Arbitrati che hanno usufruito di proroga: • Arbitrati conclusi entro 360 giorni • Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	 10 48

Il dato concernente la durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario, ai sensi dell'art. 820 c.p.c., previsto per la pronuncia del lodo. E' stata riscontrata la tendenza dei collegi – soprattutto negli arbitrati liberi - a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta per ciascuna fattispecie e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di consulenza tecnica o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero, senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 403,12 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 551,23 giorni (Fig. 3).

Il profilo riguardante la durata del giudizio arbitrale assume particolare importanza ed è meritevole di attenzione, in quanto esprime la capacità del procedimento di soddisfare l'interesse a una rapida definizione delle controversie sotteso alla scelta delle parti di ricorrere all'arbitrato, piuttosto che al giudizio ordinario.

Fig. 3 Giorni medi per lodo

10.4 Analisi del contenzioso arbitrale

Nell'ambito dei procedimenti "amministrati" e "liberi" definiti nel 2013 è possibile analizzare il contenzioso arbitrale secondo le seguenti prospettive.

- **Iniziativa**: è risultato confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa della parte privata (impresa appaltatrice) avverso l'amministrazione aggiudicatrice (stazione appaltante).
- **Ripartizione territoriale**: dalla rappresentazione grafica sottostante è emerso che il contenzioso arbitrale, ripartito territorialmente secondo la suddivisione per fasce geografiche (Fig. 4), è stato maggiore nel sud (con 56 controversie), rispetto al nord (20) ed al centro (19) - (Fig. 5).
- **Parti resistenti**: le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (tot. 26) appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (12, pari al 46,16%); b) Regioni (3, pari a 11,54%); c) Province (2, pari a 7,69%); d) Ministeri (4, pari a 15,38%); e) altri soggetti (4, pari al 15,38%), f) consorzi (1 pari a 3,85%).

Fig. 4 Ripartizione territoriale

Fig. 5 Ripartizione per tipologia dei lodi

	Lodi ammistrati	Lodi liberi	Totale amministrati e liberi
Sud	13	43	56
Centro	6	13	19
Nord	7	13	20

Negli arbitrati liberi (tot. 69), le stazioni appaltanti convenute appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (27, pari al

39,13%); b) Regioni (3, pari al 4,35%); c) Province (2, pari al 2,90%); d) Ministeri (7, pari a 10,14%); e) ASL (4, pari al 5,80%); f) ANAS (10, pari al 14,49%); g) Consorzi (4, pari a 5,80%); h) altri soggetti (12, pari al 17,39%) (Fig. 6).

• **Oggetto**: le controversie tra l'appaltatore e l'amministrazione, che si concretano in pretese dell'appaltatore verso l'amministrazione e in pretese di quest'ultima verso il primo, hanno avuto il contenuto più vario (Fig. 7).

Fig. 6 Tipologia Amministrazione

La richiesta prevalente ha riguardato il "risarcimento per maggiori oneri/danni e spese generali" all'appaltatore (n. 47), seguita da: il "pagamento delle riserve regolarmente iscritte nel registro di contabilità" (n. 33), il "ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali" (n.30), la "risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante" (n. 14), l'"anomalo andamento dei lavori per colpa dell'Amministrazione" (n. 13), la "disapplicazione penali o detrazioni operate dalla SA nello stato finale per lavori non eseguiti a regola d'arte o difformi" (n. 12), il "mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere" (n. 12), la "sospensione illegittima dei lavori"(n. 11), le "spese passive per mancato

svincolo di polizze assicurative e/'o fidejussorie" (n. 11), il "lucro cessante" (n. 10), la "violazione degli obblighi da parte del committente - dovere di

Fig. 7 Caratteristiche dei lodi

collaborazione"(n. 10), l'"incremento/revisione prezzi" (n. 9), il "pagamento delle opere realizzate in più" (n. 9), i "provvedimenti di rescissione/risoluzione e recesso in danno all'appaltatore" (n. 8), la "mancanza o il non tempestivo ottenimento delle autorizzazioni, permessi,

espropri e nulla-osta per l'esecuzione dei lavori" (n. 8), il "collaudo non intervenuto nei tempi previsti" (n. 7), le "carenze progettuali" (n. 6) il "ritardo del rilascio del certificato di ultimazione lavori" (n. 5), il "risarcimento danno pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire" (n. 4), l'"inadempimento degli obblighi contrattuali dell'appaltatore" (n. 4), il "risarcimento danni per mancata ultimazione lavori/nei tempi previsti" (n. 4), la "nullità/proroga/revisione contratti di concessioni" (n. 4), il "premio di accelerazione per anticipata consegna dell'opera" (n. 4), i "difetti nell'esecuzione dell'opera e/o danni per vizi occulti" (n. 3), la "irregolarità nella predisposizione del contratto e/o impossibilità di eseguire il contratto" (n. 1), la "ritardata consegna lavori" (n. 1). Quasi tutte le domande sono state accompagnate dalla richiesta degli interessi legali e rivalutazione (n. 76).

• **Difesa dell'Amministrazione intimata**: la stazione appaltante risponde, generalmente, con atto di resistenza accompagnato, a volte, da domanda riconvenzionale.

In particolare, negli arbitrati amministrati presi in esame (n. 26), le amministrazioni intimate hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 8 casi, dalla domanda riconvenzionale (accolta parzialmente dai collegi soltanto in un caso e respinta in sette casi). Per quanto riguarda i lodi liberi (n. 69), è stato rilevato che le amministrazioni hanno presentato l'atto di resistenza accompagnato, in 23 casi, da domanda riconvenzionale, delle quali 16 sono state respinte, 2 parzialmente accolte e 5 accolte.

• **Natura delle controversie**: nell'anno 2013, su un totale di 95 lodi depositati, è risultato che il maggior numero di controversie (53) ha avuto ad oggetto l'"esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori", mentre le controversie relative all'esecuzione di contratti pubblici di forniture ammontano solo a 1, quelle relative a servizi a 25, e quelle relative a contratti misti a 16 (Fig. 8). Le consulenze tecniche d'ufficio chieste dai collegi arbitrali ammontano complessivamente a n. 60, di cui 17 nei

procedimenti amministrati (in un collegio sono stati nominati 3 CTU) e 43 nei procedimenti liberi (in 3 procedimenti sono stati nominati 2 CTU).

• Quanto al **contenuto dei lodi depositati**, si evidenzia che in numerosi casi i collegi hanno trattato, come si evince dal grafico sottostante, otto questioni di rito assai diversificate: ciò è avvenuto in n. 14 arbitrati amministrati e in n. 23 arbitrati liberi (Fig. 9).

Fig. 8 Natura dell'arbitrato

Fig. 9 Eccezioni

• **Deliberazione del lodo**: premesso che ai sensi dell'art. 823 c.p.c. il lodo va deliberato a maggioranza di voti con la partecipazione di tutti gli arbitri, nell'anno 2013, su un totale di n. 95 lodi, le delibere sono state adottate prevalentemente all'unanimità, risultando la decisione assunta a maggioranza solo con riferimento a 20 lodi (Fug. 10).

Fig. 10 Delibere

• **Istanze di ricusazione**: si è verificato un solo caso di ricusazione del presidente del collegio arbitrale, con conseguente sostituzione da parte del Consiglio della C.A., mentre in un altro giudizio arbitrale il lodo è stato impugnato per nullità ex art. 241, co. 5, del D. lgs. 163/2006.

10.5 Valore delle controversie – Spese di condanna e soccombenza

Il valore delle controversie, desumibile dalle pronunce depositate e dalle proposte di liquidazione del compenso del collegio arbitrale, sottoposte all'approvazione della Camera arbitrale (ai sensi dell'art. 243, co. 5, del Codice), è oscillato, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, da un minimo di €104.533,00 ad un massimo di € 35.185.201,41, per un valore medio delle controversie pari a €5.549.584,57.

Negli arbitrati liberi, il valore della controversia, riportato nella dichiarazione resa dal collegio arbitrale in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota dell'uno per mille, è oscillato da un

minimo di € 14.814,64 ad un massimo di € 766.000.000,00, per un valore medio delle controversie pari a € 36.296.619,20.

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa del valore delle controversie degli arbitrati liberi e amministrati, con l'indicazione dei relativi scaglioni previsti nella predetta tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000.

Dai dati riportati (Tab. 8), emerge che le controversie di maggior valore (rientranti negli ultimi scaglioni delle tariffe sopra indicate) sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

Tab. 8 Valore delle controversie

Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. n.398/2000	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
I scaglione (fino a € 103.291.38)	-	5
II scaglione (da € 103.291,38 a € 258.228,45)	5	6
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,.90)	1	6
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	9	23
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	5	9
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	4	11
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	2	2
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91)	0	7

Nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati sia liberi, viene dichiarata la soccombenza parziale delle Amministrazioni e pertanto risulta parzialmente rigettata la domanda attrice. Rara è stata la condanna totale di una delle due parti.

In particolare, per quanto riguarda gli **arbitrati amministrati**, in 21 casi il collegio ha accolto, in modo parziale, le domande dell'impresa, in 2 casi ha respinto completamente le pretese avanzate dalla parte privata (RGA 15/11 e RGA 28/12), in un caso (RGA 9/12) ha dichiarato la propria incompetenza in quanto irritualmente costituito, in un caso (RGA 28/12) il collegio ha dichiarato la competenza a decidere la causa ed inoltre ha

dichiarato la nullità del contratto di appalto, in un caso (RGA 2/12) le parti hanno transatto nel corso del procedimento, in un caso (RGA 13/13) il collegio ha dichiarato l'inammissibilità della domanda di arbitrato per difetto di valida clausola compromissoria.

L'amministrazione risulta essere stata condannata nel merito, relativamente ai lodi amministrati, per un importo totale di 37.167.019,04 euro e quindi, per una media del valore della soccombenza, espressa in percentuale, pari a 25,76% rispetto al valore della controversia.

Per quanto concerne gli **arbitrati liberi**, le stazioni appaltanti nella quasi totalità sono risultate, in parte, soccombenti. In particolare, in 4 arbitrati il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa, in 61 arbitrati l'accoglimento delle domande è stato parziale, in 4 arbitrati sono state respinte totalmente le richieste formulate dall'operatore economico, in un caso il collegio ha dichiarato la propria incompetenza a decidere sulla controversia, in un caso il collegio ha dichiarato la propria incompetenza a decidere solo su due quesiti, e in un caso ha dichiarato il proprio difetto di competenza in quanto la delibera del Comune, di affidamento dell'incarico di progettazione, è nulla, in un caso ha dichiarato i quesiti di parte attrice e riconvenzionale dell'ATER in parte inammissibili e in parte infondati rigettandoli tutti (RL 37/13), in un caso è stata dichiarata la cessata materia del contendere.

La condanna nel merito delle stazioni appaltanti è stata di 428.003.925,48 euro e, quindi, per una media del valore della soccombenza, espressa in percentuale, pari al 17,09% rispetto al valore della controversia. E' utile far presente che in tre giudizi il collegio arbitrale ha condannato la parte attrice (privata), risultando la p.a. creditrice di € 244.107,37 (RL 22/13), € 15.446.721,00 (RL 53/13), € 100.000,00 (RL 65/13) .

Alla luce di tali rilevazioni, il fenomeno della soccombenza della p.a. appare ridimensionato ove si consideri l'ammontare della condanna rispetto al *petitum* reclamato dalla parte privata.

Per quanto concerne i compensi spettanti al collegio arbitrale, con riferimento agli arbitrati amministrati, la spesa totale posta a carico delle stazioni appaltanti è stata pari a € 923.283,32, escluse le spese relative allo

svolgimento del giudizio. E' da evidenziare che a tali compensi è stata applicata la disposizione di cui all'art. 61, co. 9, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito in L. 6 agosto 2008, n. 133, ove è stabilito, per i componenti e segretari di collegi arbitrali che siano dipendenti pubblici, il dimezzamento del compenso (in particolare, detta riduzione ha riguardato 2 presidenti, 4 arbitri e 26 segretari). Si precisa che la condanna al pagamento delle spese complessive di funzionamento del collegio arbitrale e dell'importo riguardante l'uno per mille è stata in media pari al 63,27% a carico della stazione appaltante; in cinque casi la p.a. è stata condannata al 100%.

Dai dati parziali trasmessi a seguito del deposito dei lodi liberi – non essendo state presentate 23 ordinanze di liquidazione e risultando alcune liquidazioni non quantificate[3] - emerge una spesa per compensi arbitrali pari a € 5.635.030,58, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio.

Fig. 11 Soccombenza spese funzionamento Collegio

[3] E' ancora frequente, negli arbitrati liberi, l'uso del collegio (già sottolineato nelle precedenti relazioni) di liquidare nel lodo i compensi arbitrali ricorrendo a formule del tipo "definiti con separata ordinanza", "da liquidare in separata sede", "nella misura già comunicata alle parti", senza allegare la documentazione richiamata.

La condanna per il pagamento delle spese complessive di funzionamento del collegio è stata, generalmente, per il 50% a carico dell'impresa e per il 50% a carico della stazione appaltante (in cinque casi l'amministrazione è stata condannata al pagamento delle spese di funzionamento del collegio per una percentuale pari al 100%). In media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i compensi agli arbitri è stata pari al 59,26%.

L'esame delle ordinanze depositate evidenzia ancora l'anomalia derivante dai diversi criteri di applicazione della tariffa comune adottati dalla Camera rispetto a quelli adottati dai collegi liberi, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni disposte da un organo terzo rispetto alle autoliquidazioni effettuate dai collegi arbitrali.

10.6 I compensi agli arbitri

La determinazione dei compensi spettanti ai componenti dei collegi arbitrali in materia di contratti pubblici è regolata dall'art. 241, co. 12, del Codice e dal D.M. n. 398 del 2000, art. 10 (ad eccezione dei commi 3 e 7) e allegata tabella, non abrogati.

Si evidenzia che al citato art. 241, co. 12, ove è stabilito che "*Il collegio arbitrale determina nel lodo definitivo ovvero con separata ordinanza il valore della controversia con i criteri stabiliti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia 2 dicembre 2000, n. 398, e applica le tariffe fissate in detto decreto*", è stata apportata una modifica dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14, entrata in vigore il 1° marzo 2009, (conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, co. 1-quinquiesdecies), con cui si dispone che "*i compensi minimi e massimi stabiliti dalla tariffa allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, sono dimezzati. Sono comunque vietati incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto*".

Infine, il D.lgs. 53/2010 (entrato in vigore il 27/04/2010), art. 5, co. 1, lett. h), ha aggiunto al co. 12 il seguente periodo: "*Il compenso per il collegio*

arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100mila euro, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti". E' stato altresì chiarito dall'Avvocatura Generale dello Stato in un parere reso in merito all'Autorità che la disposizione contenuta al citato co. 1-quinquiesdecies dell'art. 29 del D. L. n. 207 del 2008, introdotto dalla L. n. 14/2009, svolge effetti nei giudizi in cui la costituzione del collegio arbitrale sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore della norma.

Si segnala, inoltre, l'ulteriore riduzione ai sensi dell'art. 61, co. 9 del D. L. 112/2008, convertito con L. 133/2008, sopra richiamato, ove è previsto che "*Il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale e' versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo e' riassegnato al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture…*".

La suddetta riduzione non si applica ai professori a tempo definito, secondo l'avviso espresso in merito dall'Avvocatura Generale dello Stato. Si ribadisce la mancanza di uniformità nell'applicazione della tariffa allegata al D.M. n. 398 del 2000, come sopra rappresentato.

Può ricordarsi, al riguardo, a titolo esemplificativo, la procedura "libera" RL 83/13 (valore dichiarato della controversia € 2.050.000,00), nella quale il corrispettivo è stato stabilito dal collegio nella misura di € 116.200,00 (+ 246,96%), il giudizio arbitrale RL 8/13/(valore dichiarato della controversia € 252.604,16), in cui il corrispettivo è stato stabilito dal collegio nella misura di € 36.100,00 (+ 225,94%), l'arbitrato RL 55/13 (valore dichiarato della controversia € 130.385,54) nel quale il corrispettivo è stato liquidato nella misura di € 36.000 (+244,02%), l'arbitrato RL 63/13 (valore dichiarato della controversia € 1.131.949,46), in cui il corrispettivo liquidato è stato pari a € 80.000 (+176,81%).

Si riporta di seguito il riepilogo delle liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dal Consiglio della C.A. sulla base della normativa applicabile caso per caso.

Tab. 9 Liquidazioni dei compensi ai collegi arbitrali deliberate dalla camera arbitrale nell'anno 2013

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO			LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE		
RGA	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione)	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione art 29 co. 1 quinquiesdecies, lett.B L. 27/02/2009 n. 14	Applicazione art. 5 co. 1, lett. h) - D. lgs. 53/2010
9/11	€ 6.285.908,90	€ 57.200,00	**€ 50.606,70**		si
22/11	€ 671.000,00	€ 26.595,57	**€ 23.000,00**		si
12/12	€ 160.000,00	€ 20.000,00	**€ 10.612,68**		si
2/11	€ 104.533,00	€ 10.000,00	**€ 10.000,00**		si
28/11	€ 55.000,00	€ 10.000,00	**€ 6.455,71**		si
18/09	€ 6.000.000,00	€ 107.464,53	**€ 55.822,85**	si	
2/12	€ 35.185.201,41	€ 46.481,12	**€ 46.481,12**		si
15/11	€ 1.000.000,00	€ 90.000,00	**€ 22.417,72**		si
27/11	€ 1.200.000,00	€ 30.000,00	**€ 29.240,57**		si
29/11	€ 1.314.000,00	€ 29.810,56	**€ 25.822,85**		si
23/12	€ 107.509,88	€ 9.000,00	**€ 8.000,00**		si
11/12	€ 4.509.385,31	€ 48.370,44	**€ 48.369,77**		si
13/11	€ 137.767,85	€ 10.329,14	**€ 8.000,00**		si
1/12	€ 850.000,00	€ 40.000,00	**€ 27.490,57**		si

17/12	€ 1.067.473,79	€ 28.577,95	**€ 28.577,93**		Si
9/12	€ 235.641,57	€ 40.000,00	**€ 10.990,89**		Si
19/12	€ 8.350.070,26	€ 45.296,35	**€ 31.927,51**		Si
8/12	€ 3.500.000,00	€ 40.000,00	**€ 39.588,58**		Si

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL COLLEGIO			**LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE**		
RGA	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL COLLEGIO	COMPENSO COMPLESSIVO RICHIESTO (Onorario, 0,50% valore della causa rispetto al minimo dello scaglione)	COMPENSO LIQUIDATO	Applicazione art 29 co. 1 quinquiesdecies, lett.B L. 27/02/2009 n. 14	Applicazione art. 5 co. 1, lett. h) - D. lgs 53/2010
11/11	€ 4.000.000,00	€ 45.822,85	**€ 45.822,85**		Si
28/12	€ 4.899.594,30	€ 50.320,82	**€ 50.320,82**		si
20/11	€ 3.561.828,00	€ 82.366,25	**€ 43.631,99**		Si
6/12	€ 836.000,00	€ 25.000,00	**€ 25.000,00**		si
12/11	€ 270.501,11	€ 36.152,00	**€ 18.137,35**		Si
24/12	€ 230.330,61	€ 10.964,34	**€ 10.964,34**		Si
5/12	€ 8.043.017,52	€ 58.841,81	**€ 50.000,00**		Si
10/11	€ 823.000,00	€ 27.000,00	**€ 27.000,00**		Si
13/13	€ 969.625,40	€ 28.090,00	**€ 22.000,00**		Si
16/12	€ 16.281.000,00	€ 100.000,00	**€ 95.000,00**		Si
17/13	€ 2.393.450,00	€ 24.878,68	**€ 24.878,68**		Si
4/13	€ 15.500.000,00	€ 95.000,00	**€ 95.000,00**		Si

10.7 I compensi ai c.t.u.

Nel rinviare a quanto esposto nel cap. 10, paragr.1 in ordine alla nomina del c.t.u. negli arbitrati amministrati, si fa presente che i criteri relativi alla liquidazione delle spese di consulenza tecnica sono disciplinati, con carattere di compiutezza, nel D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle norme in materia di spese di giustizia), articoli da 49 a 58, espressamente richiamato all'art. 241, co. 13, del Codice.

Il Consiglio della C.A. ha ritenuto opportuno fornire alcuni chiarimenti in merito alle disposizioni applicabili in relazione all'oggetto della perizia. Con il comunicato n.40/2013, nel richiamare i criteri generali per la liquidazione dei compensi ai c.t.u. fissati nel predetto testo unico, è stato evidenziato che – sulla base dell'esperienza sino a oggi maturata - la consulenza è riconducibile essenzialmente alle materie indicate agli articoli 11 e 12 del D.M. 30 maggio 2002 (*Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale*), tenuto conto che, almeno in passato, le controversie hanno riguardato soprattutto il settore dei lavori pubblici. Ove invece l'accertamento oggetto dell'incarico presenti affinità con le materie specificate in altre disposizioni del d.m., occorre fare riferimento a queste ultime.

Nel 2013 il numero delle parcelle liquidate ai c.t.u. dalla Camera arbitrale è pari a 17.

I compensi richiesti dai c.t.u. hanno oscillato da un "minimo" di € 7.000, accolto dalla Camera arbitrale, a un "massimo" di € 51.990,20, liquidato poi dalla Camera arbitrale in € 23.834,89. Si fa presente che le voci di spesa, comprese nel compenso complessivo in quanto attinenti all'attività di consulenza espletata (riportate nella terza colonna della tabella 10), tengono conto degli onorari previsti dal citato d.m. 30 maggio 2002 (artt. 2, 11, 12 e 13), nonché, in via eventuale, delle vacazioni e dell'incremento (fino al doppio dell'onorario) per la complessità della prestazione ex art. 52 del D.P.R. n. 115 del 2002, nonché del compenso degli eventuali collaboratori o

ausiliari coinvolti nella consulenza, previa autorizzazione del presidente del collegio arbitrale. Si è ritenuto di non indicare, nella tabella, l'importo concernente il rimborso spese, che viene comunque verificato dalla Camera arbitrale, sulla base della documentazione probatoria fornita, secondo la vigente normativa.

Sono di seguito riportati i dati riguardanti le 17 liquidazioni deliberate nel 2013. In 13 casi sono stati concessi incrementi ultratabellari.

Tab. 10 Liquidazioni dei compensi ai c.t.u. deliberate dalla camera arbitrale nell'anno 2013 (Decreto del Ministero della Giustizia 30 maggio 2002)

PROPOSTA DI LIQUIDAZIONE PRESENTATA DAL CTU				LIQUIDAZIONI DELIBERATE DALLA CAMERA ARBITRALE				
N. CTU	VALORE CONTROVERSIA DICHIARATO DAL CTU e/o COLLEGIO	COMPENSO RICHIESTO (Onorario + vacazioni + collaboratore)	INCREMENTO ULTRA TABELLARE RICHIESTO	Collaboratore	Vacazioni	Articoli DM 30-5-2002	Incremento Ultra tabellare	Compenso liquidato
1	€ 20.000.000,00	€ 28.177,36	100%	no	si	11,12	40%	**€ 19.724,15**
2	€ 4.750.000,00	€ 37.236,92	100%	no	si	11,12	50%	**€ 25.225,97**
3	€ 1.066.197,05	€ 23.086,86	100%	si	no	2	40%	**€ 14.363,80 + € 2.567,14 al collaboratore**
4	€ 6.285.908,90	€ 25.976,86	100%	no	si	11,12	45%	**€ 18.833,22**
5	€ 104.533,00	€ 7.421,85	no	no	no	11	no	**€ 5.719,26**
6	€ 671.000,00	€ 15.384,48	50%	no	no	2	no	**€ 10.256,32**
7	€ 1.164.314,23	€ 19.703,46	100%	no	no	11	50%	**€ 14.777,61**
8	€ 4.509.385,31	€ 28.402,32	100%	no	si	11,12	80%	**€ 23.276,48**
9	€ 112.512,00	€ 23.807,10	100%	si	no	11	80%	**€ 10.617,78+ € 2.945,79 al**

								collaboratore
10	€ 850.000,00	€ 7.000,00	no	no	no	2	no	**€ 7.000,00**
11	€ 2.841.718,12	€ 51.990,20	100%	no	si	11,12	50%	**€ 23.834,89**
12	€ 3.561.828,00	€ 27.939,79	100%	no	si	11,13	no	**€ 22.043,69**
13	€ 235.641,87	€ 39.474,78	100%	no	no	2,4,5,10	27%	**€ 9.969,20**
14	€ 836.000,00	€ 22.563,95	100%	no	no	2	50%	**15.384,51**
15	€ 270.501,11	€ 11.302,88	30%	no	no	11	20%	**€ 10.433,40**
16	€ 1.000.000,00	€ 39.019,09	100%	**si**	si	2	40%	**€ 19.871,68 + € 4.910,89 ai 2 collaboratori**
17	€ 6.000.000,00	€ 32.796,16	100%	no	si	11	60%	**€ 22.293,33**

Dai risultati riportati si evince come, a fronte dei compensi sottoposti alla deliberazione della C.A., siano stati approvati onorari, a volte anche sensibilmente, inferiori.

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi, non è possibile fornire indicazioni di carattere esaustivo, perché l'elemento informativo relativo al compenso liquidato ai c.t.u. non sempre è contenuto nei lodi (o nelle ordinanze di liquidazione dei collegi, laddove pervenute). Ove ciò è stato possibile, gli importi liquidati ai periti sono risultati in genere superiori a quelli che avrebbe determinato la Camera arbitrale.

In particolare, sulla base dei dati disponibili, relativi solo a n. 19 ordinanze di liquidazione dei compensi ai c.t.u. depositate (alcune delle quali parziali) rispetto a n. 43 consulenze tecniche affidate, sono stati riscontrati importi pari a 350.000,00 euro (RL 57/13), 100.256,32 euro (RL 46/13) e 50.000,00 euro (RL 27/13).

10.8 Le altre spese di funzionamento dei collegi arbitrali

Un elemento fisso del costo di funzionamento dei collegi è rappresentato dalle spese per il segretario del collegio.

Con delibera del 20 novembre 2006 (comunicato n. 23), la Camera arbitrale ha adottato una risoluzione di massima, con la quale sono stati rideterminati i criteri del compenso spettante ai segretari, alla luce dell'esperienza acquisita nel corso degli anni nonché dei criteri in uso presso i collegi arbitrali "liberi".

Pur restando fermi i criteri di moderazione e di contenimento degli oneri che connotano l'arbitrato "amministrato" [4], è sembrato infatti incongruo corrispondere per arbitrati appartenenti a classi di valore differente un compenso identico, indipendentemente dal diverso impegno richiesto per l'opera di segretario.

Al fine di stabilire quindi un più equilibrato rapporto fra l'attività svolta dal segretario e quanto da lui percepito, il Consiglio ha deliberato che spetta ai segretari dei collegi arbitrali, a compenso dell'assistenza prestata fino al deposito del lodo e successive incombenze, un importo forfettario complessivo compreso tra € 2.500,00 e € 5.000,00, per gli arbitrati aventi sede in Roma, e tra € 2.800,00 ed € 5.600,00, per gli arbitrati aventi sede fuori dalla Capitale.

Nell'ambito dei predetti limiti, la Camera arbitrale determina le spettanze, tenuto conto della complessità e del valore della controversia arbitrale, dell'attività svolta dal segretario nonché della cura prestata nella tenuta degli atti e del fascicolo. Nell'anno 2013 la liquidazione dei compensi ai segretari sono pertanto avvenute in conformità ai predetti criteri.

Si rammenta che con l'entrata in vigore del Codice (1° luglio 2006) possono iscriversi all'elenco dei segretari, oltre che i funzionari dell'Autorità, anche i funzionari di altre pubbliche amministrazioni [5].

---

[4] Per quanto riguarda i segretari, rileva anche la veste di pubblico funzionario richiesta nel soggetto designabile per tale compito.

[5] L'art. 242, co. l0 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 dispone che "... sono ammessi all'elenco i funzionari dell'Autorità, nonché i .funzionari delle magistrature contabili e amministrative, nonché delle pubbliche amministrazioni operanti nei settori dei lavori, servizi, e forniture… "

Negli arbitrati liberi, il compenso per il segretario/i nel 90% dei casi non è stato indicato nell'ordinanza.

APPENDICE : tavole statistiche

A1. Lotti giunti alla fase di pubblicazione

A1.1 Numero e importo lotti pubblicati per fasce di importo. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2008-2013				
Fasce di importo	**Anno**	**Numero di Cig**	**Importo totale**	**Importo medio**
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2008**	40.273	€ 14.421.489.888	€ 358.093
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2008**	8.292	€ 18.007.339.511	€ 2.171.652
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2008**	1.914	€ 19.536.853.891	€ 10.207.343
> 25.000.000	**2008**	365	€ 28.219.283.643	€ 77.313.106
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2009**	43.828	€ 15.563.797.764	€ 355.111
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2009**	8.513	€ 18.556.350.276	€ 2.179.766
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2009**	2.007	€ 20.588.029.505	€ 10.258.111
> 25.000.000	**2009**	366	€ 31.197.935.710	€ 85.240.262
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2010**	48.037	€ 17.035.064.532	€ 354.624
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2010**	9.433	€ 20.645.077.177	€ 2.188.601
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2010**	2.044	€ 20.067.380.743	€ 9.817.701
> 25.000.000	**2010**	364	€ 33.629.325.313	€ 92.388.256
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2011**	51.447	€ 18.277.801.564	€ 355.274
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2011**	9.486	€ 20.362.508.581	€ 2.146.585
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2011**	2.206	€ 21.913.319.021	€ 9.933.508
> 25.000.000	**2011**	441	€ 34.324.922.265	€ 77.834.291
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2012**	45.232	€ 16.065.843.692	€ 355.188
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2012**	8.580	€ 18.520.118.548	€ 2.158.522
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2012**	1.854	€ 18.765.577.891	€ 10.121.671
> 25.000.000	**2012**	413	€ 37.918.437.020	€ 91.812.196
>150.000 € <= 1.000.000 €	**2013**	43.670	€ 15.553.677.207	€ 356.164
>1.000.000 € <= 5.000.000 €	**2013**	8.659	€ 18.434.208.659	€ 2.128.907
> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	**2013**	1.947	€ 19.665.774.873	€ 10.100.552
> 25.000.000	**2013**	349	€ 27.625.883.564	€ 79.157.259

A1.2 Numero e importo dei lotti pubblicati per fasce di importo e oggetto del contratto. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
Oggetto del Contratto	**Fasce di importo**	**Numero di Cig**	**Importo totale**	**Importo medio**
Lavori	**>=40.000 € < =150.000 €**	16.591	€ 1.413.327.267	€ 85.186
Lavori	**>150.000 € <= 1.000.000 €**	14.723	€ 5.406.838.808	€ 367.238
Lavori	**>1.000.000 € <= 5.000.000 €**	2.215	€ 4.784.083.672	€ 2.159.857
Lavori	**> 5.000.000 € <= 25.000.000 €**	406	€ 4.169.344.652	€ 10.269.322
Lavori	**> 25.000.000**	80	€ 5.973.930.688	€ 74.674.134
Servizi	**>=40.000 € < =150.000 €**	28.207	€ 2.292.570.849	€ 81.277
Servizi	**>150.000 € <= 1.000.000 €**	15.124	€ 5.170.569.000	€ 341.878
Servizi	**>1.000.000 € <= 5.000.000 €**	3.388	€ 7.298.728.270	€ 2.154.288
Servizi	**> 5.000.000 € <= 25.000.000 €**	840	€ 8.493.088.857	€ 10.110.820
Servizi	**> 25.000.000**	145	€ 15.198.397.639	€ 104.816.535
Forniture	**>=40.000 € < =150.000 €**	25.773	€ 2.076.532.012	€ 80.570
Forniture	**>150.000 € <= 1.000.000 €**	13.823	€ 4.976.269.399	€ 359.999
Forniture	**>1.000.000 € <= 5.000.000 €**	3.056	€ 6.351.396.718	€ 2.078.337
Forniture	**> 5.000.000 € <= 25.000.000 €**	701	€ 7.003.341.365	€ 9.990.501
Forniture	**> 25.000.000**	124	€ 6.453.555.238	€ 52.044.800
Totali		**125.196**	**€ 87.061.974.432**	**€ 269.614.743**

A1.3 Numero e importo lotti pubblicati per oggetto del contratto. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2009-2013				
Tipo di Contratto	**Anno**	**Numero di Cig**	**Importo totale**	**Importo medio**
Lavori	**2009**	23.736	€ 32.850.286.469	€ 1.383.986
Servizi	**2009**	14.858	€ 29.630.975.057	€ 1.994.277
Forniture	**2009**	15.840	€ 23.335.729.044	€ 1.473.215
N.C.	**2009**	280	€ 89.122.686	€ 318.295
Lavori	**2010**	24.991	€ 33.388.731.502	€ 1.336.030
Servizi	**2010**	17.296	€ 33.965.113.852	€ 1.963.755
Forniture	**2010**	17.591	€ 24.023.002.411	€ 1.365.642
Lavori	**2011**	22.618	€ 32.046.887.403	€ 1.416.875
Servizi	**2011**	22.709	€ 37.895.028.540	€ 1.668.723
Forniture	**2011**	18.253	€ 24.936.635.487	€ 1.366.166
Lavori	**2012**	18.908	€ 24.080.897.095	€ 1.273.582
Servizi	**2012**	20.005	€ 41.957.755.987	€ 2.097.363
Forniture	**2012**	17.166	€ 25.231.324.069	€ 1.469.843
Lavori	**2013**	17.424	€ 20.334.197.820	€ 1.167.022
Servizi	**2013**	19.497	€ 36.160.783.765	€ 1.854.685
Forniture	**2013**	17.704	€ 24.784.562.719	€ 1.399.941

A1.4 Numero e importo lotti pubblicati per sezione dell'Osservatorio. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
Osservatorio	**Numero di Cig**	**Importo totale**	**Importo medio**	**Importo (%)**
ABRUZZO	**2.166**	€ 1.106.957.483	€ 511.061	1,27
BASILICATA	**1.084**	€ 387.405.710	€ 357.385	0,44
CALABRIA	**2.881**	€ 2.088.152.425	€ 724.801	2,40
CAMPANIA	**5.769**	€ 3.604.511.083	€ 624.807	4,14
CENTRALE	**26.822**	€ 35.059.978.503	€ 1.307.135	40,27
EMILIA	**7.871**	€ 3.685.412.293	€ 468.227	4,23
FRIULI	**2.672**	€ 943.234.805	€ 353.007	1,08
LAZIO	**8.059**	€ 4.892.125.855	€ 607.039	5,62
LIGURIA	**3.031**	€ 1.116.613.024	€ 368.398	1,28
LOMBARDIA	**16.131**	€ 8.588.308.455	€ 532.410	9,86
MARCHE	**2.540**	€ 932.489.675	€ 367.122	1,07
MOLISE	**513**	€ 199.291.192	€ 388.482	0,23
PIEMONTE	**7.273**	€ 3.695.314.344	€ 508.087	4,24
Prov. BOLZANO	**2.820**	€ 1.047.486.662	€ 371.449	1,20
Prov. TRENTO	**3.045**	€ 1.521.229.238	€ 499.583	1,75
PUGLIA	**5.618**	€ 3.472.874.257	€ 618.169	3,99
SARDEGNA	**3.822**	€ 2.079.701.242	€ 544.140	2,39
SICILIA	**5.975**	€ 4.251.666.082	€ 711.576	4,88
TOSCANA	**6.273**	€ 3.221.535.243	€ 513.556	3,70
UMBRIA	**1.144**	€ 784.694.958	€ 685.922	0,90
VALLE D'AOSTA	**782**	€ 286.149.833	€ 365.921	0,33
VENETO	**8.290**	€ 3.870.983.309	€ 466.946	4,45
Non Classificato	**615**	€ 225.858.761	€ 367.250	0,26
TOTALE	**125.196**	**€ 87.061.974.432**	**€ 12.262.471**	**100**

A1.5 Tipologia di SA: numero di Centri di Costo e importi pubblicati. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013					
Tipologia di Stazione Appaltante	**Numero di CdC**	**% S.A.**	**Importo totale**	**Importo (%)**	**Importo medio**
Comuni	5.852	51,5	€ 13.512.560.687	15,5	€ 2.309.050
Aziende del SSN	302	2,7	€ 12.040.781.957	13,8	€ 39.870.139
Centrale committenza nazionale	1	0,0	€ 9.379.560.808	10,8	€ 9.379.560.808
Settore ferroviario	27	0,2	€ 4.994.891.996	5,7	€ 184.996.000
Ministeri, Organi Costituzionali	1.657	14,6	€ 4.610.199.142	5,3	€ 2.782.257
Centrali committenza locali	9	0,1	€ 4.493.686.908	5,2	€ 499.298.545
Enti regol. econ.	597	5,3	€ 4.160.115.286	4,8	€ 6.968.367
Centrali committenza locali sanitarie	20	0,2	€ 3.951.155.609	4,5	€ 197.557.780
Settore energia elettrica	61	0,5	€ 3.643.980.712	4,2	€ 59.737.389
Settore gas e calore	60	0,5	€ 2.790.739.131	3,2	€ 46.512.319
Regioni	40	0,4	€ 2.413.017.974	2,8	€ 60.325.449
Acqua	138	1,2	€ 2.250.669.202	2,6	€ 16.309.197
Province	113	1,0	€ 2.213.396.954	2,5	€ 19.587.584
TPL	137	1,2	€ 2.135.293.869	2,5	€ 15.586.087
Rifiuti	237	2,1	€ 2.005.829.616	2,3	€ 8.463.416
Reti ed infrastrutture stradali	34	0,3	€ 1.689.539.119	1,9	€ 49.692.327
Ricreativi, assistenza, cultura	762	6,7	€ 1.648.498.895	1,9	€ 2.163.384
Servizi postali	4	0,0	€ 1.451.514.724	1,7	€ 362.878.681
Multiservizi	108	1,0	€ 1.442.591.804	1,7	€ 13.357.332
Università	94	0,8	€ 778.708.569	0,9	€ 8.284.134
Informatica e telecomunicazioni	36	0,3	€ 711.045.572	0,8	€ 19.751.266
Edilizia residenziale pubblica	106	0,9	€ 707.553.596	0,8	€ 6.675.034
Reti ed infrastrutture aeroportuali	34	0,3	€ 704.459.512	0,8	€ 20.719.397
Porti ed Interporti	47	0,4	€ 642.333.852	0,7	€ 13.666.678
Agenzie fiscali	4	0,0	€ 607.569.306	0,7	€ 151.892.326
Enti di previdenza e Organi professionali	45	0,4	€ 541.145.544	0,6	€ 12.025.457
Non Classificato	568	5,0	€ 471.883.132	0,5	€ 830.780
Enti di ricerca	36	0,3	€ 357.097.303	0,4	€ 9.919.370
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	12	0,1	€ 315.251.257	0,4	€ 26.270.938
Comunità montane	132	1,2	€ 290.463.390	0,3	€ 2.200.480
Camere di commercio	82	0,7	€ 106.439.006	0,1	€ 1.298.037
TOTALE	**11.355**	**100**	**€ 87.061.974.432**	**100**	**€ 362.628.710**

A1.6 Numero lotti pubblicati per sezione dell'Osservatorio. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2008-2013						
Osservatorio	**Tot. Cig 2008**	**Tot. Cig 2009**	**Tot. Cig 2010**	**Tot. Cig 2011**	**Tot. Cig 2012**	**Tot. Cig 2013**
ABRUZZO	909	810	685	1.198	880	1.061
BASILICATA	538	451	786	683	580	538
CALABRIA	1.071	1.304	1.453	1.338	940	1.562
CAMPANIA	2.333	2.717	3.273	2.704	3.017	2.681
CENTRALE	12.704	12.728	13.622	15.500	12.994	12.285
EMILIA	2.889	3.033	3.208	3.060	3.224	2.753
FRIULI	1.405	1.512	2.054	1.911	1.396	1.037
LAZIO	2.800	3.771	4.060	4.467	3.679	3.670
LIGURIA	1.110	1.649	1.238	1.532	1.237	1.123
LOMBARDIA	6.082	6.570	7.713	7.557	6.727	6.830
MARCHE	832	861	933	1.197	750	991
MOLISE	201	217	147	199	247	245
Non Classif	4	9	14	190	289	315
PIEMONTE	3.288	3.673	3.892	3.970	2.908	2.978
PUGLIA	1.896	1.895	2.089	2.976	2.486	2.896
Prov. BOLZANO	971	980	909	1.074	1.139	1.132
Prov. TRENTO	832	1.258	1.093	1.145	1.362	1.064
SARDEGNA	1.753	1.465	1.993	1.977	2.259	1.640
SICILIA	2.012	2.177	2.121	2.102	2.257	3.146
TOSCANA	2.739	2.879	3.582	4.027	2.768	2.744
UMBRIA	489	582	546	480	959	453
VALLE D'AOSTA	367	391	465	501	354	261
VENETO	3.619	3.782	4.002	3.792	3.627	3.220
TOTALE	**50.844**	**54.714**	**59.878**	**63.580**	**56.079**	**54.625**

A1.7 Importo medio dei lotti pubblicati per sezione dell'Osservatorio. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2008-2013						
Osservatorio	**Importo medio 2008**	**Importo medio 2009**	**Importo medio 2010**	**Importo medio 2011**	**Importo medio 2012**	**Importo medio 2013**
ABRUZZO	920.082	668.538	817.692	916.478	870.712	955.850
BASILICATA	1.126.164	991.922	845.749	911.339	894.585	634.408
CALABRIA	818.149	777.436	944.670	1.167.503	956.606	1.268.574
CAMPANIA	1.712.203	1.538.681	1.219.288	1.154.862	1.853.111	1.250.961
CENTRALE	2.386.754	2.816.570	2.872.295	2.744.046	2.677.026	2.757.820
EMILIA	1.562.631	1.026.371	1.314.583	1.210.759	1.187.973	1.186.874
FRIULI	890.877	864.983	1.319.454	1.015.673	716.202	777.939
LAZIO	1.464.529	2.229.353	1.073.627	1.448.233	1.074.967	1.234.757
LIGURIA	1.091.319	931.737	838.327	811.742	800.629	851.102
LOMBARDIA	1.420.896	1.269.118	1.302.403	1.085.249	1.220.855	1.145.048
MARCHE	1.241.298	925.459	881.856	927.806	731.568	814.161
MOLISE	950.024	1.094.118	574.837	1.367.718	1.127.596	719.336
Non Classif	341.883	279.626	762.711	705.969	682.090	636.319
PIEMONTE	1.238.840	1.203.602	1.307.853	972.014	1.150.585	1.123.716
PUGLIA	1.501.283	1.047.954	1.199.678	1.209.060	1.090.675	1.122.744
Prov. BOLZANO	1.077.149	631.363	722.225	865.390	898.166	801.901
Prov. TRENTO	1.049.908	1.118.622	949.645	1.184.525	888.324	1.287.224
SARDEGNA	1.108.557	908.576	925.393	871.424	941.259	1.160.253
SICILIA	1.078.611	1.134.930	1.008.872	1.035.068	1.321.195	1.277.357
TOSCANA	1.528.047	953.685	1.171.534	986.922	3.594.516	1.066.628
UMBRIA	969.217	1.113.986	812.056	1.195.442	849.228	1.605.538
VALLE D'AOSTA	806.615	1.033.894	1.440.360	1.224.426	928.944	941.838
VENETO	1.298.020	1.084.563	947.093	1.070.909	1.435.401	1.070.376

A1.8 Importo dei lotti pubblicati nelle principali città metropolitane (milioni di euro). Importo ≥ 150.000 euro; anni 2008-2013						
Città	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Torino	€ 330,11	€ 159,80	€ 414,48	€ 226,97	€ 286,75	€ 137,54
Milano	€ 218,64	€ 706,82	€ 454,35	€ 262,81	€ 149,83	€ 173,88
Firenze	€ 76,70	€ 45,37	€ 78,34	€ 86,68	€ 100,10	€ 126,88
Roma	€ 718,64	€ 538,01	€ 586,93	€ 2.301,11	€ 805,00	€ 576,51
Napoli	€ 186,21	€ 193,32	€ 225,23	€ 106,85	€ 120,36	€ 92,62
Bari	€ 83,98	€ 35,10	€ 100,77	€ 58,93	€ 62,97	€ 43,73

A1.9 Importo lotti pubblicati per alcune delle principali CPV di lavori di costruzione. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
45-21	5.623.596.643	5.592.316.964	5.571.970.423	3.112.152.267	3.649.672.559
45-22	1.637.459.777	1.631.571.004	1.337.891.498	1.517.317.568	2.198.970.844
45-23	17.189.614.215	15.966.890.609	16.543.017.349	12.846.168.350	6.966.352.345
45-24	1.545.173.710	1.658.920.364	1.876.546.910	1.537.296.280	1.424.515.171
45-25	930.852.809	1.389.384.079	1.273.812.094	814.036.431	955.081.874
45-26	698.021.454	805.668.183	903.096.826	917.749.498	1.311.436.558

A1.10 Numero lotti pubblicati per alcune delle principali CPV di lavori di costruzione. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
45-21	5.624	5.592	5.572	3.112	3.650
45-22	1.637	1.632	1.338	1.517	2.199
45-23	17.190	15.967	16.543	12.846	6.966
45-24	1.545	1.659	1.877	1.537	1.425
45-25	931	1.389	1.274	814	955
45-26	698	806	903	918	1.311

A1.11 Importi degli appalti pubblicati per CPV48. Importo ≥ 40.000; anni 2009-2013		
Totale lotti	**Anno**	**Importo totale**
381	2009	280.917.438
1.111	2010	323.493.143
1.241	2011	515.785.491
1.006	2012	509.006.615
918	2013	468.482.850

A1.12 Importi degli appalti pubblicati per tutti i CPV. Importo ≥ 40.000; anni 2009-2013		
Totale lotti	**Anno**	**Importo totale**
112.574	2009	90.709.887.724
141.733	2010	98.071.092.371
162.917	2011	102.918.088.065
135.346	2012	97.728.859.789
125.196	2013	87.061.974.432

A1.13 Importi pubblicati di alcune CPV di lavori di costruzione. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Ol. Gasd.	859.029.186	1.003.134.566	1.027.936.731	594.404.228	572.492.307
Strade, Auostr.	7.340.782.162	8.760.376.637	6.553.834.325	6.128.326.086	2.892.155.387
Lav. superficie	659.976.955	813.885.253	587.933.728	426.536.284	410.205.626
Cond. fogn.	272.083.389	390.408.261	393.314.941	338.337.118	393.434.408
Ferrovie	4.345.674.474	714.421.046	1.349.883.347	1.021.572.082	875.579.744

A1.14 Numero di lotti pubblicati di alcune CPV di lavori di costruzione. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013						
CPV		**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Ol. Gasd.	**45-2312**	859	1.003	1.028	594	572
Strade, Auostr.	**45-2331**	7.341	8.760	6.554	6.128	2.892
Lav. superficie	**45-2332**	660	814	588	427	410
Cond. fogn.	**45-2324**	272	390	393	338	393
Ferrovie	**45-2341**	4.346	714	1.350	1.022	876

A1.15 Importi pubblicati di alcune CPV più significative. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
33-1	4.087.939.508	5.019.224.221	4.810.878.712	4.483.605.280	5.364.206.415
33-6	5.529.926.954	7.388.955.537	5.731.671.336	8.804.048.636	8.739.010.959
45-2	27.628.591.784	27.044.751.203	27.506.335.099	20.744.720.394	16.506.029.351
45-4	2.813.439.950	3.290.478.562	3.249.117.194	2.377.991.104	2.700.444.716
55-5	2.372.072.787	1.612.150.373	1.677.933.301	3.117.089.361	2.019.006.572
72-2	1.457.881.718	2.331.977.511	2.619.673.788	2.289.827.795	3.132.537.387
90-5	2.707.697.658	3.538.501.878	3.789.267.526	9.793.513.483	4.145.096.019

A1.16 Numero di lotti pubblicati di alcune CPV più significative. Importo ≥ 40.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
33-1	12.211	15.244	17.622	12.993	13.915
33-6	8.512	9.321	10.049	10.082	9.829
45-2	25.979	29.166	28.062	23.743	20.652
45-4	7.367	8.777	8.502	6.983	6.558
55-5	1.149	1.493	1.805	1.651	1.690
72-2	2.043	2.800	3.856	3.410	3.024
90-5	1.821	2.453	4.000	3.939	3.927

A1.17 Importi pubblicati di alcune CPV più significative. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
33-1	3.482.918.857	4.217.198.567	3.810.819.872	3.834.786.138	4.697.917.807
33-6	5.193.330.960	7.021.924.888	5.286.217.580	8.405.004.075	8.357.266.083
45-2	26.767.709.704	25.923.585.345	26.356.313.735	19.764.056.516	15.691.326.217
45-4	2.516.701.538	2.908.705.334	2.885.001.860	2.065.207.191	2.421.484.847
55-5	2.334.375.252	1.552.699.445	1.605.092.396	3.054.492.868	1.960.255.565
72-2	1.357.266.050	2.191.749.302	2.421.334.504	2.118.393.232	2.983.964.516
90-5	2.643.742.540	3.434.018.790	3.610.222.845	9.620.141.356	3.973.282.102

A1.18 Numero di lotti pubblicati di alcune CPV più significative. Importo ≥ 150.000 euro; anni 2009-2013					
CPV	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
33-1	4.610	5.335	5.641	4.831	5.593
33-6	4.333	4.768	4.500	5.090	5.067
45-2	16.167	16.239	14.553	12.333	11.152
45-4	3.974	4.372	4.238	3.344	3.369
55-5	748	842	978	959	1.043
72-2	797	1.050	1.366	1.259	1.176
90-5	1.086	1.221	1.919	2.007	1.949

A1.19 Numero e importo dei lotti pubblicati per principali modalità di realizzazione. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
	Importo €	**quota di importo**	**Importo medio**	**n. lotti**
Contratto d'appalto	53.939.474.652	62%	676.264	79.761
Accordo quadro/Convenzione	21.114.025.677	24%	1.760.236	11.995
Concessione/Finanza Progetto	8.456.953.906	10%	1.409.023	6.002
Acquisizione in economia	3.286.295.407	4%	123.115	26.693
Altro	265.224.789	0%	356.006	745
Totale	**87.061.974.432**	**100%**		**125.196**

A1.20 Principali modalità di scelta del contraente. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
	n lotti	importo	% n	% importi
Procedura aperta	30.791	€ 43.392.201.172	24,6%	49,8%
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	2.195	€ 2.467.653.647	1,8%	2,8%
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.687	€ 2.447.340.968	1,3%	2,8%
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (art. 221 D.Lgs. 163/2006)	3.664	€ 3.519.855.115	2,9%	4,0%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	33.101	€ 13.890.273.618	26,4%	16,0%
Procedura ristretta	2.548	€ 8.527.657.839	2,0%	9,8%
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	1.107	€ 1.824.329.092	0,9%	2,1%
Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	6.822	€ 2.274.512.139	5,4%	2,6%
Sistema dinamico di acquisizione	2.384	€ 1.843.728.512	1,9%	2,1%
Affidamento in economia - affidamento diretto	6.635	€ 2.061.203.024	5,3%	2,4%
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	27.200	€ 2.562.581.690	21,7%	2,9%

A2. Lotti giunti alla fase di aggiudicazione

A2.1 Numero di aggiudicatari in base al numero dei lotti aggiudicati a seconda delle regioni di appartenenza dell'OE. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013		
Regione dell'OE	**N.° aggiudicatari**	**% su tot.**
LOMBARDIA	15.080	25,7
LAZIO	7.796	13,3
VENETO	5.988	10,2
EMILIA	4.828	8,2
PIEMONTE	3.254	5,5
TOSCANA	3.128	5,3
TRENTINO	2.878	4,9
SICILIA	2.297	3,9
CAMPANIA	1.989	3,4
LIGURIA	1.827	3,1
PUGLIA	1.724	2,9
SARDEGNA	1.478	2,5
FRIULI	1.341	2,3
MARCHE	1.214	2,1
ABRUZZO	1.081	1,8
UMBRIA	891	1,5
CALABRIA	850	1,4
BASILICATA	465	0,8
V D'AOSTA	334	0,6
MOLISE	252	0,4
ESTERO	4	0,0

A2.2 Numero OE qualificati per principali categorie (classifica massima).				
REGIONE	**OG 1**	**OG 3**	**OS 14**	**OS 21**
ABRUZZO	14	7	0	4
BASILICATA	7	7	0	0
CALABRIA	7	6	0	0
CALABRIA	33	24	1	9
EMILIA ROMAGNA	67	26	4	11
FRIULI-VENEZIA GIULIA	13	11	0	3
LAZIO	109	72	5	21
LIGURIA	16	4	2	3
LOMBARDIA	154	39	17	14
MARCHE	14	5	0	2
MOLISE	6	4	0	3
PIEMONTE	44	20	2	8
PUGLIA	22	14	0	0
SARDEGNA	7	4	0	0
SICILIA	23	19	0	5
TOSCANA	22	12	0	3
TRENTINO-ALTO ADIGE	32	11	2	3
UMBRIA	11	7	0	2
VALLE D'AOSTA	1	0	0	0
VENETO	71	37	4	14

A2.3 Matrice origine-destinazione relativa al base d'asta dei contratti di lavori di importo >= 150.000 euro (milioni di euro)

	LOCALIZZAZIONE																						
SEDE AGGIUDICATARIO	ABRUZZO	BASILICATA	BOLZANO	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA ROMAGNA	FRIULI VENEZIA GIULIA	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	MOLISE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTO	UMBRIA	VALLE D'AOSTA	VENETO	sovraregionali	TOTALE
ABRUZZO	364	3	1	0	6	31	3	63	51	61	99	3	15	10	3	424	10	0	15	0	9	74	1.245
BASILICATA	23	182	0	29	1	11	1	9	1	21	12	0	7	55	5	2	34	2	3	1	6	100	505
BOLZANO	12	0	694	0	0	4	3	0	2	2.309	12	2	4	1	113	2	5	9	24	17	3	0	3.215
CALABRIA	1	9	0	365	4	1	2	3	7	5	3	0	15	9	22	9	9	1	3	1	8	17	494
CAMPANIA	64	40	23	60	591	46	9	178	88	278	57	12	100	142	49	62	172	2	31	25	41	161	2.229
EMILIA ROMAGNA	36	288	29	36	201	1.835	54	97	109	1.051	198	0	161	174	160	110	451	4	73	8	290	152	5.516
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	2	4	130	1	8	511	2	10	26	2	0	5	1	19	2	6	2	0	0	41	53	830
LAZIO	166	26	5	64	178	89	25	2.539	90	433	52	62	156	126	171	177	227	12	104	2	224	375	5.301
LIGURIA	0	86	1	89	7	36	14	32	4.350	140	1	0	516	44	6	5	48	0	55	1	34	21	5.487
LOMBARDIA	32	49	16	52	24	244	30	202	77	4.663	87	3	349	171	48	55	86	13	10	40	151	238	6.641
MARCHE	17	1	2	1	11	23	2	5	13	20	476	1	3	6	4	1	13	0	20	0	6	10	632
MOLISE	33	1	0	2	7	1	0	14	2	2	6	95	1	15	0	0	4	0	2	0	0	1	188
PIEMONTE	6	0	18	15	11	72	15	172	109	572	3	0	1.240	48	56	29	35	2	1	67	22	169	2.661
PUGLIA	15	38	1	6	14	39	4	29	14	405	20	3	31	1.554	122	14	23	7	4	1	9	107	2.458
SARDEGNA	12	1	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	1	2	649	0	0	0	0	0	5	44	718
SICILIA	2	6	1	22	139	18	9	27	60	288	1	0	23	42	106	1.309	21	1	40	1	20	344	2.479
TOSCANA	2	1	2	9	10	31	4	17	57	129	8	1	8	10	4	16	940	7	32	0	8	33	1.330
TRENTO	5	0	55	1	0	3	2	0	3	225	0	0	14	1	0	11	2	343	0	4	21	244	934
UMBRIA	10	0	0	11	20	7	2	25	3	17	17	0	8	12	3	1	78	0	204	2	4	271	695
VALLE D'AOSTA	1	0	0	0	0	0	0	0	3	12	0	0	28	0	1	0	0	0	0	237	0	0	281
VENETO	29	6	85	5	46	157	179	51	58	530	15	0	115	100	70	60	62	53	19	21	4.101	112	5.873
TOTALE	833	738	935	898	1.271	2.659	869	3.467	5.105	11.189	1.071	181	2.800	2.521	1.609	2.289	2.226	457	640	427	5.004	2.526	49.713

A3. Società di ingegneria e professionali

A3.1 Distribuzione territoriale delle società di ingegneria e professionali. Anno 2013		
Ripartizione	**Numero di società**	**% n. società**
Nord	493	49,4
Sud	254	25,5
centro	251	25,2
Totale	**998**	**100,0**

A3.2 Distribuzione regionale delle società di ingegneria e professionali. Anno 2013		
Regione	**Numero società**	**% n. società**
LOMBARDIA	153	15,3
LAZIO	142	14,2
VENETO	115	11,5
EMILIA ROMAGNA	72	7,2
CAMPANIA	66	6,6
TOSCANA	65	6,5
PIEMONTE	63	6,3
SICILIA	62	6,2
PUGLIA	42	4,2
TRENTINO - ALTO ADIGE	33	3,3
ABRUZZO	29	2,9
FRIULI	29	2,9
UMBRIA	29	2,9
SARDEGNA	27	2,7
LIGURIA	21	2,1
MARCHE	15	1,5
BASILICATA	10	1,0
CALABRIA	10	1,0
MOLISE	8	0,8
VALLE D'AOSTA	7	0,7
Totale	**998**	**100,0**

A3.3 Distribuzione delle società di ingegneria e professionali per natura giuridica. Anno 2013		
Natura giuridica	**Numero società**	**Percentuale società**
Società a responsabilità limitata	838	84,0
Società per azioni	80	8,0
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale della cooperazione	28	2,8
Società in nome collettivo	11	1,1
Altre società cooperative	11	1,1
Società in accomandita semplice	9	0,9
Consorzi con personalità giuridica	6	0,6
Soggetti non residenti - Società a responsabilità limitata	5	0,5
Società semplici, irregolari e di fatto	3	0,3
Lavoratori autonomi - Professionisti	3	0,3
Società per azioni, aziende speciali e consorzi di cui agli artt. 23, 25, 60 della L. 142/90	2	0,2
Associazioni tra artisti e professionisti	1	0,1
Altre organizzazioni di persone o di beni senza personalità giuridica	1	0,1
Totale	**998**	**100,0**

A3.4 Distribuzione delle società di ingegneria per classi di dipendenti. Anno 2013				
Classe	**N. società per classi di dipendenti**	**% n. società per classe di dipendenti**	**n. dipendenti per classe**	**% n. dipendenti per classe**
01-10	591	59,2	2.213	17,9
11-25	72	7,2	1.082	8,7
26-50	33	3,3	1.207	9,8
51-100	9	0,9	617	5,0
oltre 100	18	1,8	7.251	58,6
Totale	**723**	**100,0**	**12.370**	**100,0**

A3.5 Distribuzione delle società di ingegneria per classi di collaboratori. Anno 2013				
Classe	**n. societa per classi di collaboratori**	**% n. collaboratori per classe**	**n. collaboratori per classe**	**% n. collaboratori per classe sul totale coll.**
01-10	275	85,4	952	48,4
11-25	37	11,5	602	30,6
26-50	9	2,8	300	15,3
oltre 100	1	0,3	112	5,7
Totale	**322**	**100,0**	**1.966**	**100,0**

A3.6 Distribuzione delle società di ingegneria cancellate dal Casellario. Anni 2004-2013		
Anno di cancellazione	**N. di imprese cancellate nell'anno**	**% di imprese cancellazione**
2004	7	4,8
2005	10	6,9
2006	14	9,7
2007	7	4,8
2008	6	4,1
2009	11	7,6
2010	12	8,3
2011	3	2,1
2012	1	0,7
2013	74	51,0
Totale	**145**	**100,0**

A4. Svolgimento dell'affidamento

A4.1 Livello di adempimento per osservatorio regionale. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013			
Osservatorio regionale	**Numero di CIG perfezionati e per i quali era dovuta o possibile la trasmissione della scheda di aggiudicazione**	**Numero di aggiudicazioni relative all'anno 2013**	**Livello di adempimento**
PIEMONTE	6.838	2.635	39%
V D'AOSTA	755	525	70%
LOMBARDIA	15.178	7.874	52%
PA TRENTO	2.833	1.437	51%
VENETO	7.847	5.311	68%
FRIULI	2.539	1.707	67%
LIGURIA	2.888	2.131	74%
EMILIA	7.469	4.305	58%
TOSCANA	5.950	2.250	38%
UMBRIA	1.082	971	90%
MARCHE	2.397	1.871	78%
LAZIO	6.974	2.228	32%
ABRUZZO	1.998	1.117	56%
MOLISE	482	306	64%
CAMPANIA	5.242	565	11%
PUGLIA	5.311	1.553	29%
BASILICATA	1.009	485	48%
CALABRIA	2.664	933	35%
SICILIA	5.615	2.100	37%
SARDEGNA	3.620	2.442	68%
PA BOLZANO	2.702	1.857	69%
CENTRALE	25.638	17.738	69%
N.C.	542	172	31,70%
Totale	**117.573**	**62.513**	**53,20%**

A4.2 Numero dei lotti per esito della procedura (valori percentuali). Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013					
Procedura di scelta del contraente	**Aggiudicata**	**Annullata/ Revocata**	**Deserta**	**Senza esito per irregolarità**	**Ancora senza esito**
Procedura aperta	31,21	1,55	3,61	0,83	62,81
Procedura negoziata previa pubblicazione	48,88	1,75	1,75	0,71	46,91
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	56,08	0,81	0,94	0,33	41,84
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	48,84	1,76	1,25	0,30	47,85
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	51,18	0,92	2,61	0,59	44,71
Procedura ristretta	45,87	1,62	2,52	0,94	49,04
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	57,46	1,33	1,85	0,74	38,63
Affidamento in economia - affidamento diretto	47,61	0,50	0,29	0,14	51,47
Sistema dinamico di acquisizione	19,39	0,47	6,40	0,43	73,31
Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	73,06	1,44	0,74	0,20	24,56
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro o convenzione	35,10	1,92	2,40	0,00	60,58

A4.3 Importo dei lotti per esito della procedura (valori percentuali). Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013					
Procedura di scelta del contraente	**Aggiudicata**	**Annullata/ Revocata**	**Deserta**	**Senza esito per irregolarità**	**Ancora senza esito**
Procedura aperta	31,14	1,83	4,05	4,77	58,22
Procedura negoziata previa pubblicazione	44,15	2,33	1,19	0,59	51,74
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	48,80	1,20	1,08	0,47	48,46
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	49,00	2,58	0,31	0,32	47,79
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	64,42	1,34	1,71	1,00	31,53
Procedura ristretta	16,33	1,11	3,43	1,10	78,04
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	54,47	1,31	1,56	0,67	41,99
Affidamento in economia - affidamento diretto	40,23	0,29	0,59	0,08	58,81
Sistema dinamico di acquisizione	13,05	0,46	3,31	0,42	82,77
Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	64,07	1,01	0,35	0,10	34,46
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro o convenzione	84,14	0,39	0,28	-	15,19

A4.4 Tipologia di Stazione Appaltante per totale importi aggiudicati. Importo ≥ 40.000€; anno 2013					
Tipologia S.A.	**n. S.A.**	**% n. SA**	**Importo totale lotti**	**% importo**	**importo medio**
Comuni	5.852	51,5	13.512.560.686	15,5	2.309.050
Aziende del SSN	302	2,7	12.040.781.957	13,8	39.870.138
Centrale committenza nazionale	1	0,0	9.379.560.807	10,8	9.379.560.807
Settore ferroviario	27	0,2	4.994.891.996	5,7	184.995.999
Ministeri, organi costituzionali	1.657	14,6	4.610.199.141	5,3	2.782.256
Centrali committenza locali	9	0,1	4.493.686.908	5,2	499.298.545
Enti regol. econ.	597	5,3	4.160.115.286	4,8	6.968.367
Centrali committenza locali sanitarie	20	0,2	3.951.155.609	4,5	197.557.780
Settore energia elettrica	61	0,5	3.643.980.712	4,2	59.737.388
Settore gas e calore	60	0,5	2.790.739.131	3,2	46.512.318
Regioni	40	0,4	2.413.017.973	2,8	60.325.449

A4.5 CEL per anno di inserimento e importo totale. Anni 2006-2013	
Anno	**Importo totale**
2006	5.687
2007	32.659
2008	33.947
2009	34.973
2010	40.270
2011	45.531
2012	74.752
2013	57.006

A4.6 Numero di CEL emessi per anno inizio lavori e classi di importo. Anni 2006-2013						
Anno	**<150.000**	**150.000-1mln**	**1 mln-5mln**	**5 mln-10mln**	**10mln-15mln**	**>15mln**
2006	2434	2586	585	46	14	22
2007	16266	12327	3274	375	141	276
2008	17731	12007	3256	425	144	384
2009	17189	12941	3781	465	191	406
2010	21961	13532	3653	482	190	452
2011	24398	15423	4229	619	244	618
2012	34874	28017	8742	1255	551	1313
2013	29762	20608	5118	731	257	530

A 4.7 Importo dei CEL emessi per anno inizio lavori e classi di importo. Anni 2006-2013						
Anno	**<150.000**	**150.000-1mln**	**1 mln-5mln**	**5 mln-10mln**	**10mln-15mln**	**>15mln**
2006	20289	15422	4370	538	203	507
2007	20484	14401	4220	644	258	517
2008	21413	14435	4030	463	181	374
2009	21361	13804	3306	411	184	376
2010	18855	12029	2318	319	137	295
2011	16506	9256	1422	184	60	99
2012	10656	4607	640	68	9	57
2013	3556	797	93	18	6	6

A4.8 CEL per anno di ultimazione lavori e importo totale degli stessi. Anni 2003-2013		
Anno	**Numero**	**Importo complessivo**
2003	8.458	€ 4.046.693.815
2004	14.532	€ 7.620.349.821
2005	21.587	€ 12.061.872.640
2006	34.184	€ 24.904.200.075
2007	38.075	€ 26.753.839.919
2008	39.798	€ 28.102.498.814
2009	39.502	€ 35.914.005.163
2010	36.444	€ 32.235.057.813
2011	31.371	€ 40.788.020.862
2012	22.491	€ 19.706.523.797
2013	9.263	€ 6.381.259.659

A4.9 CEL per anno di inizio lavori e importo annuale degli stessi. Anni 2003-2013		
Anno	**Numero**	**Importo complessivo**
2003	16.182	€ 23.488.849.875
2004	24.632	€ 52.683.678.968
2005	34.525	€ 53.405.500.031
2006	41.666	€ 60.140.846.424
2007	40.524	€ 59.933.145.047
2008	40.896	€ 56.216.578.316
2009	39.442	€ 64.611.625.120
2010	33.953	€ 50.225.598.922
2011	27.527	€ 21.750.502.473
2012	16.037	€ 13.920.352.346
2013	4.476	€ 992.293.544

A4.10 CEL per anno di inizio lavori e anno di ultimazione degli stessi. Anni 2003-2013		
Anno	**Numero inizio**	**Numero ultimazione**
2003	16.182	8.458
2004	24.632	14.532
2005	34.525	21.587
2006	41.666	34.184
2007	40.524	38.075
2008	40.896	39.798
2009	39.442	39.502
2010	33.953	36.444
2011	27.527	31.371
2012	16.037	22.491
2013	4.476	9.263

A4.11 CEL per categorie e anno di aggiudicazione. Anni 2006-2013							
Anno	**OG1**	**OG2**	**OG3**	**OG4**	**OG 5**	**OG6**	**OG7**
2006	5.212	1.447	4.889	115	1	1.596	179
2006	5.781	1.640	5.246	47	5	1.888	188
2006	8.895	1.934	7.953	137	18	3.392	252
2006	10.179	2.267	9.939	131	5	3.587	290
2006	12.250	2.338	12.317	82	8	5.866	350
2006	12.743	2.226	13.790	55	16	4.260	382
2006	9.822	1.473	7.952	51	5	2.790	235
2006	2.002	293	1.797	10	1	985	23

A4.12 CEL per categorie e anno di aggiudicazione. Anni 2006-2013							
Anno	**OG7**	**OG8**	**OG9**	**OG10**	**OG11**	**OG12**	**OG13**
2006	179	766	92	486	1.164	146	219
2006	188	766	96	666	1.172	189	220
2006	252	1.067	162	1.072	1.582	226	207
2006	290	1.361	190	1.085	1.792	265	212
2006	350	1.935	747	1.589	2.666	339	394
2006	382	2.279	812	1.612	2.579	404	636
2006	235	1.542	504	1.760	2.113	261	931
2006	23	300	50	127	156	54	62

A5. Attività della DG Vigilanza

Sistema	Infrastruttura	Intervento	Tipologia interventi compensativi	Importi	Stato
02.Corridoio Plurimodale Padano	Asse Ferroviario Direttrice Sud	Raddoppio in variante Bari S. Andrea - Bitetto	Sistemazione a verde € 173.000,00; dismissione tracciato attuale € 760.000,00; Tutela ulivi reimpianto € 420.000,00 + 500.000,00	€ 173.000; € 760.000; € 420.000 + 500.000	In esecuzione
02.Corridoio Plurimodale Padano	2.05 Asse Ferroviario Corridoio 5 LYON-K	Linea AV/AC MI - VR (tratta Treviglio-Brescia) I L	Nuove viabilità – adeguamento viabilità esistente	RFI importo n. 4 interventi per €88.918.352,40 Avanzamento €20.793.876,45 Eseguiti da Consorzio stabile Itaca/ DEC fino a 26.03.2013 poi il GC CEPAV Due In esecuzione dalla Provincia di Bergamo n.4 interventi per € 39.000.000,00 pro quota FS 40% In esecuzione dalla Provincia di Brescia.n.2 per € 24.636.815,36 Pro quota 50%. TOT. €140,23 MIL.	In esecuzione
02.Corridoio Plurimodale Padano	Commissario Str. Emerg. Settore Traffico Mobilità 2.70 Asse Autostradale Medio Padano CIG 2443075942	Passante autostradale di Mestre	Intervento " Passante verde" Macro aree con funzione di parco urbano nei comuni di: Mirano, Spinea, Martellago, Salzano, Mogliano	Importo complessivo del Passante verde € 30.7778.773,94, di cui € 17.641.277,06 per lavori € 1.827.069,59 per la	Completato il 18.05.2013

Sistema	Infrastruttura	Intervento	Tipologia interventi compensativi	Importi	Stato
			Veneto. Estensione di 150 ettari. Passerella ciclopedonale di Campocroce.	Passerella.	
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	4.05 Asse ferr. Ventimiglia-Genova-Novar	Tratta AV/AC III Valico Giovi - 2° Lotto Costrutt.	Viabilità acquedotti, fogne, altre opera. Nella Regione Liguria – Prov. Genova Delibera Cipe n.80/2006 n.78/2003	RFI Totale generale di n. 36 interventi compensativi €289,83 Ml	In fase realizzativa n. 2 interventi per un totale di € 35,9 + 16,82
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	ANAS Spa 4.70 Asse autostradale Salerno – Reggio CIG 0813991E9B	Sa-Rc Km 286+000-304+200	Opere a verde interventi di inserimento ambientale; ripristino tratti dismessi; ingegneria naturalistica; piantumazione nelle aree di svincolo, vecchia sede; aree intercluse). Presidi idraulici (vasche di prima pioggia; regimentazione di piena fiume Falena; Barriere antirumore (opere di mitigazione barriere nuovi svincoli di S. Mango e Falerna)	€ 9.000.000	In attuazione
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	4.82 Agrigento-Caltanissetta. A19 SS640 CIG 0921298727	Agrigento Caltanissetta: A19 lotto 1	Bonifica discariche e compensazioni manutenzione strade scuole cimiteri affidate agli enti locali – convenzione del 16.04.2010	ANAS € 12.705.651 delibera CIPE 165/05	Avanzamento spesa pari a €5.565.427,33 – 43,8% per bonifica; € 4.359.776,33 Enti locali.

Sistema	**Infrastruttura**	**Intervento**	**Tipologia interventi compensativi**	**Importi**	**Stato**
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 1° assegnazione CIPE	Riqualificazione degli habitat lagunari	€ 1.960.000	Ultimato 30.11.2012
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 2° assegnazione CIPE	Riqualificazione degli insediamenti lagunari –messa in sicurezza delle rive casone	€3.500.000	In corso 17/12/2009
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 2° assegnazione CIPE	Riqualificazione area retro Romea	€ 11.677.025,57 + € 422.974,43	In corso 06/11/2012
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 3° assegnazione CIPE	Riqualificazione aree di cantiere con barriere fonoassorbenti	€ 1.122.773,31	Ultimato 23/12/2011
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 3° assegnazione CIPE	Riqualificazione habitat lagunari – gestione del vivaio di piante	€ 622.836	Ultimato 03/09/2011
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 3° assegnazione CIPE	Riqualificazione habitat lagunari – creazione zona di tutela biologica e marina nelle bocche di porto	€ 491.434,12	In corso dal 24/02/2010
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 3° assegnazione CIPE	Riqualificazione habitat lagunari – Trapianto di fanerogame marine	€950.764,04	Ultimato 04/12/2012
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 5° assegnazione CIPE	Ripristino morfologico ambientale e riqualificazione idrodinamica dei canali	€ 6.246.015,05 €13.661.799,95	Ultimato il 4/07/2012 In corso dal 16/07/2012
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 5° assegnazione CIPE	Ripristino degli habitat lagunari	€ 950.000	In corso dal 14/02/2011
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	M O.S.E. 5° assegnazione CIPE	Ingegneria naturalistica-protezione dei margini delle strutture morfologiche lagunari.	€ 120.000	Ultimato 27.07,.2012

Sistema	Infrastruttura	Intervento	Tipologia interventi compensativi	Importi	Stato
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 6° assegnazione CIPE	Riqualificazione habitat lagunari e litoranei	€1.227.256,83	In Corso dal 29/10/2010
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 6° assegnazione CIPE	Riqualificazione habitat lagunari e litoranei (velma in laguna sud e valle millecampi)	€ 6.870.000 € 730.000	In Corso dal 22/07/2010
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 6° assegnazione 7 stralcio	Intervento sperimentale di ingegneria naturalistica	€ 1.814.958,08	Ultimato 4/07/2011
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 1°-6°-7°-8°- assegnazione CIPE e Legge stabilità 2013.	Riqualificazione habitat lagunari e litoranei area canale Bastia - avifauna	€ 22.782.472,15 € 955.000 € 3.000.000 € 7.140.000 € 6.000.000 € 4.800.000	Ultimato il 26/03/2013 In corso dal 2/11/2011 In corso dal 22/08/2011 In corso dal 16/04/2012
07.Salvaguardia della Laguna e Città di Venezia	7.05 Progetto salvaguardia laguna e di V	MO.S.E. 5°- 6°- 8° assegnazione CIPE	Riqualificazione del bacino del Lusenzo- dragaggio	€ 4.743.498,55 € 3.658.864,54 € 196.100,26 progettazione	Ultimato il 19/07/2012 In corso dal 23/07/2012
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	02 SS77 Foligno-Pontelatrave ML1/L1/1.2	Utilizzo aree urbanizzate post- sismica per aree di deposito. Erogazione di canoni ai Comuni interessati per le aree occupate	€ 268.465	In Realizzazione
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	05. SS77 Foligno-Pontelatrave ML1 /L2 2.1	Compensazioni di eventuali depauperamenti di sorgenti alimentanti acquedotti (pres. CIPE) Opere provvisionali (pozzi acquedotti ecc.)	€ 4.428.558,15	In Realizzazione
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	05. SS77 Foligno-Pontelatrave ML1/ L2 / 2.1	Compensazioni ambientali – Inserimento opere a verde e piantumazioni	€ 1.046.499,64	In Realizzazione

Sistema	**Infrastruttura**	**Intervento**	**Tipologia interventi compensativi**	**Importi**	**Stato**
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	05. SS77 Foligno-Pontelatrave ML1 / L2 / 2.1	Rimboschimenti per riduzione superfice boscata-	€ 598.040,29	indennizzo alle amministrazioni provinciali e comunali-prov. di Macerata, Foligno, Serravalle di Chienti e Muccia
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	09 SS7 Val di Chienti	Opere a verde-Piantumazioni entro i confini stradali	€ 1.744.227,95	
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	09 SS7 Val di Chienti	Piano di emergenza risorse idriche – Compensazioni di eventuali depauperamenti di sorgenti alimentanti acquedotti (pres. CIPE) Opere provvisionali (pozzi acquedotti ecc.)	€ 5.580.551,29	Intervento in corso Di esecuzione
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	09 SS7 Val di Chienti	Compensazione per riduzione superfice boscata	€ 2.145.499,64	Indennizzo erogato alle amministrazioni provinciali . di Macerata, comuni di Foligno, Serravalle di Chienti e Muccia
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	09 SS7 Val di Chienti	Utilizzo aree urbanizzate residuali della fase post-sismica per deposito	€685.430,21	Indennizzo ai comuni delle aree occupate
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	10 SS76 Falbacina e Serra San Quirico ML2 /L1/1.1	Realizzazione viabilità comunale – bretella di collegamento pe ottimizzare traffico turistico	€ 350.000	Progettazione in corso
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	10 SS76 F. di Vico e Serra San Quirico ML2 /L1/1.1	Realizzazione rotatoria per traffico locale	€ 254.000	Progettazione in corso

Sistema	Infrastruttura	Intervento	Tipologia interventi compensativi	Importi	Stato
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	10 SS76 F. di Vico e Serra San Quirico ML2 /L1/1.1	Aree post sismiche per cantierizzazioni	€ 685.430,21	In Realizzazione
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	11 SS318 Pianello-Valfabbrica ML2 / L1 / 1.2	Rimboschimento	€ 598.040,29	In Realizzazione
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	9.60 Asse viario Marche-Umbria	12 Pedemontana Marche-sub lotto n. 1 ML2 / L2/2.1	Salvaguardia ambientale rimboschimento	€ 5.580.551,29 +1.744.227,95 + 2.145.499,64	Attesa Consegna Lavori
10.Sistemi Urbani	10.78 Roma Metro C/B1 e Grande Raccordo	Metropolitana C: tratte T4,T5 T6A,T7,Deposito graniti	Varie tipologie parcheggi, sovrappassi, collegamenti stradali, impianto sportivo ecc.	I fase strategica € 36.133.180,45 Importo intervento principale I fase strategica € 1.461.149.761,56	La percentuale di realizzazione della I fase strategica corrisponde al 2,5%
	Autostrada Livorno Civitavecchia	Tratto Rossignano Marittimo – San Pietro in Palazzi	Adeguamento e riqualifica della viabilità alternativa alla infrastruttura autostradale; inserimento nuovo impianto di illuminazione; di barriere antirumore; di spazi per fermate trasporti pubblici.	€ 6.472.392,85 Importo dell'opera: € 32.104.090	Stato di attuazione al 100%
	Autostrada Livorno Civitavecchia	Tratto Tarquinia Civitavecchia	Adeguamento e riqualifica della viabilità alternativa alla infrastruttura autostradale; inserimento rotatorie ed intersezioni	€1.200.536,80 Importo dell'opera €117.323.226	Stato di attuazione 15,58%

Le analisi in serie storica sono generalmente riferite a importi maggiori o pari a 150.000 euro per questioni di omogeneità nella rilevazione durante tutto il periodo. Per le analisi degli ultimi anni o del solo 2013 si è scelto invece di fornire la massima completezza d informazione riferendo le analisi a importi pari o maggiori a 40.000 euro.

In entrambi i casi dal computo dei CIG sono stati esclusi:

- le procedura di scelta "Affidamento diretto a società in house"; "Affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di LL.PP."; "Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione"; "Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione"; "Procedura ai sensi dei regolamenti degli organi costituzionali";

- le cpv 66 e 67 relative ai servizi finanziari assicurativi;

- le modalità di realizzazione "Contratto d'appalto discendente da Accordo quadro/Convenzione con successivo confronto competitivo"; "Scelta del socio privato nella società mista"; "Contratto d'appalto discendente da Accordo quadro/Convenzione senza successivo confronto competitivo";

- le procedure che risultano essere state annullate/deserte.

La categoria prevalente è stata trattata uniformando la descrizione delle categorie ex DPR 34/2000 con le categorie ex DPR 107/2010 e integrando nella classificazione le nuove categorie derivanti dal più recente regolamento.

Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil): Il risultato finale dell'attività di produzione delle unità produttrici residenti. Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata dell'Iva gravante e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma del valore aggiunto a prezzi base delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (compresa l'Iva e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti.

Valori concatenati: Rappresentano la misura in volume degli aggregati di contabilità nazionale ottenuta attraverso l'aggiornamento annuale del sistema dei prezzi. Le serie concatenate in livello derivano dalle serie espresse ai prezzi dell'anno precedente (ad esempio, le stime per il 2009 sono basate sui prezzi del 2008, le stime del 2007 sui prezzi del 2006 e così via) e sono ottenute estrapolando il valore corrente dell'aggregato nell'anno scelto come anno di riferimento (il 2005 nell'attuale versione dei conti) attraverso l'indice di volume concatenato. Le misure in volume ottenute con la tecnica del concatenamento presentano tassi di crescita che meglio rappresentano la dinamica reale delle grandezze economiche. Il nuovo metodo degli indici a catena ha sostituito il precedente sistema a base fissa adottato fino al 2004.

Pil dal lato della spesa: è la somma degli impieghi finali ai prezzi d'acquisto (comprensiva del valore delle esportazioni di beni e servizi), meno il valore delle importazioni di beni e servizi.

Dimensione delle imprese:

Tipo	Occupati		Fatturato (Milioni di €)		Totale di bilancio (Milioni di €)
Media impresa	< 250	e	≤ 50	oppure	≤ 43
Piccola impresa	< 50	e	≤ 10	oppure	≤ 10
Micro impresa	< 10	e	≤ 2	oppure	≤ 2

L'elenco degli acronimi utilizzati nel testo è di seguito riportato:

AGS: Avvocatura Generale dello Stato

ANAC: Autorità Nazionale Anti-Corruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

ATI: Associazione Temporanea di Imprese

AUSA: Anagrafe Unica delle SA

AVCPass: *Authority Virtual Company Passport*

BDAP: Banca Dati Unitaria delle Amministrazioni Pubbliche

BDNCP: Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici

CAD: Codice dell'Amministrazione Digitale

c.c.: Codice Civile

CEL: Certificato di Esecuzione Lavori

CEP: Certificato di Esecuzione delle Prestazioni

CGE: Corte di Giustizia Europea

CIG: Codice Identificativo Gara

CIPE: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

c.p.c.: Codice di Procedura Civile

CPV: *Common Procurement Vocabulary*

CTU: Consulenti Tecnici d'Ufficio

CUP: Codice Unico di Progetto

DB: *Data Base*

DPCM: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

GC: General Contractor

GPP: *Green Public Procurement*

GU: Gazzetta Ufficiale

GUCE: Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea

OE: Operatori Economici

PA: Pubblica Amministrazione

PEC: Posta elettronica Certificata

PIL: Prodotto interno lordo

PMI: Piccole e Medie Imprese

RASA: Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante

RGS: Ragioneria Generale dello Stato

RSSA: Responsabile Simog per la SA

RUP: Responsabile Unico del Procedimento

SA: Stazione Appaltante

SIMOG: Sistema Informativo MOnitoraggio Gare

SOA: Società Organismi di Attestazione

URL*: Uniform Resource Locator*

VICO*:* VIgilanza sui COntratti

SOAS: Sistema di qualificazione e sanzionatorio

TU: Testo Unico

TUEL: Testo Unico Enti Locali

Bibliografia

- Per le statistiche di finanza pubblica internazionale: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics/it
- Per le statistiche di finanza pubblica nazionale: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20121218_00/PDF/Cap12.pdf
- Documento di Economia e Finanza – nota di aggiornamento, settembre 2013 – Ministero Economia e Finanza.
- Documento di Economia e Finanza – aprile 2014 – Ministero Economia e Finanza.
- Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche – 30 settembre 2013– Ministero Economia e Finanza.
- Rapporto annuale ITACA 2011 – gennaio 2013 – ITACA
- Rapporto annuale ITACA 2012 – febbraio 2014 – ITACA
- Per i dati dell'offerta nei lavori, Osservatorio congiunturale ANCE: http://www.ance.it//SalaStampa/News.aspx?id=4954&pid=-1&pcid=123&docId=11930
- Relazione Osservatorio 2012 – dicembre 2012 - Friuli Venezia Giulia
- Gli appalti pubblici in Piemonte. IX Rapporto informativo - novembre 2013
- Ottavo Rapporto della Camera sulle infrastrutture strategiche – febbraio 2014
- Per le statistiche demografiche: http://demo.istat.it/bilmens2013gen/index02.html
- DBNCP per tutti i dati relativi ai contratti pubblici
- Rapporto Cresme 2013- gennaio 2014
- per la serie storica del PIL italiano: http://dati.istat.it sezione "Conti nazionali – Conti aggregati economici nazionali annuali – Principali aggregati del PIL"
- Per i dati sui tassi di crescita del PIL: http://www.istat.it/it/archivio (statistiche report)
- Per i dati sulle imprese italiane: http://www.infocamere.it/movimprese?pGeoTk=IT&pTipTk=I&pPerTk=A2013
- per gli indicatori di competitività e per i dati sul clima di fiducia delle imprese: Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo http://www.istat.it/it/archivio/16777.
- L'attuazione della legge obiettivo, 8° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, gennaio 2014
- Per i dati sulle imprese: http://noiitalia.istat.it/index.php?id=7&L=0&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=72&cHash=db83ca0289c44e5a724cb5ebff880688
- Questioni di economia e finanza – Paper Banca Italia n. 82 – dicembre 2010 per la tematica del Project financing
- Analisi territoriale comparativa nell'acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero – AVCP, novembre 2013

- "Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte, soluzioni", Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti. Maggio 2011