



MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale

Oggetto: Proposte del gruppo di lavoro orizzontale n. 7 “Qualità della spesa di investimento”

Nei mesi di dicembre 2013 e gennaio 2014 si sono svolte presso il MIT le riunioni del gruppo di lavoro in oggetto¹.

Il settore delle opere pubbliche è afflitto in Italia dalla eccessiva lunghezza dei tempi di progettazione e approvazione degli interventi nonché da procedure di affidamento farraginose e poco competitive gestite da stazioni appaltanti sovente poco attrezzate. La stessa realizzazione delle opere è poi condizionata dalla scarsa qualità progettuale, dalla incertezza sulle fonti di finanziamento e dalla spropositata incidenza del contenzioso. Ne derivano effetti negativi in termini di continue richieste di varianti progettuali e contrattuali, che comportano costi aggiuntivi, e di immobilizzazione di risorse finanziarie su opere ferme o irrealizzabili.

Proprio per porre rimedio a tali criticità, il settore delle opere pubbliche è stato interessato negli ultimi anni da numerosissimi interventi di modifica normativa, non sempre tra loro coerenti e spesso rimasti inattuati, con conseguente crescente incertezza del quadro regolatorio. Il gruppo di lavoro ritiene, pertanto, che l'ulteriore ricorso allo strumento normativo debba essere attentamente ponderato con riferimento ai profili sia di concreta applicabilità nel breve termine, sia di impatto positivo in termini di efficienza e qualità della spesa.

Di seguito, si elencano alcune misure che potrebbero essere adottate entro aprile 2014 (e che, tra le altre cose, consentirebbero di dare concreta operatività a interventi già in precedenza varati, ma rimasti inattuati o comunque sospesi), esplicitando per ognuna di esse l'obiettivo perseguito. Successivamente, si prospettano ulteriori interventi, che richiedono, per la loro concreta implementazione, un orizzonte temporale di medio-lungo termine e per i quali sono in corso approfondimenti.

1) Rafforzamento delle azioni di sorveglianza nella fase di esecuzione e messa in esercizio delle opere programmate dal CIPE.

Attraverso l'avvio di apposite iniziative di controllo e accompagnamento di singoli programmi di intervento (eg, edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, cultura, sanità) si intende soprattutto stimolare il procedere dei programmi e dei singoli interventi che li compongono, ed in tal modo mettere in luce e quindi contrastare le situazioni di inerzia amministrativa e tecnica che rallentano l'avanzamento degli interventi.

Una specifica iniziativa potrebbe inoltre essere dedicata alla verifica della effettiva messa in esercizio delle opere realizzate, altra fase particolarmente critica nel ciclo del progetto e che non consente il pieno conseguimento dei risultati dell'opera e nei fatti priva i cittadini dell'effettivo godimento dei benefici/servizi a questa collegati.

¹ Composto dal Coordinatore, Paolo Emilio Signorini, il Cons. Sergio Santoro Presidente dell'AVCP, la dott.ssa Flavia Terribile e il dr. Mario Vella del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (MISE), il dr. Fabio Cantale ed il dr. Gabriele Velpi del Ministero dell'economia e delle finanze, la dott.ssa Cristina Giorgiantonio della Banca d'Italia e il Prof. Gilberto Seravalli.

L'obiettivo di entrambe le predette attività accelerare i singoli interventi finanziati dal CIPE; solo in casi marginali, gli esiti delle verifiche porteranno a una riprogrammazione delle risorse a favore di altri interventi.

E' possibile attivare un ciclo di 3/5 azioni di sorveglianza nel periodo luglio 2014- dicembre 2015, senza costi aggiuntivi, che potrebbero interessare 350/600 interventi.

L'attuazione di queste azioni può essere posta in capo ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici costituiti presso le amministrazioni centrali, con l'adozione di metodologie già consolidate negli ultimi anni dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici – UVER ed inoltre di quelle sviluppate dalla Corte dei Conti Europea, in cooperazione con la nostra Corte dei Conti, nelle attività di performance audit.

2) Attuazione alle disposizioni di cui all'art. 10 del D. Lgs. 229/2011 relativo all'istituzione di un «fondo progetti» e un «fondo opere».

L'obiettivo è assegnare e trasferire le risorse pubbliche solo a progetti che raggiungono determinati livelli di maturazione: ad esempio, studio di fattibilità o progetto preliminare per il finanziamento tramite il “fondo progetti”; progetto definitivo per il finanziamento tramite il “fondo opere”.

Al riguardo, sebbene non sia stato emanato il decreto ministeriale previsto dal citato articolo 10, la Ragioneria Generale dello Stato, mediante l'emanazione della circolare RGS n. 24 del 23 luglio 2012, ha invitato le amministrazioni a trasmettere alla RGS - Ispettorato generale del bilancio, l'elenco delle autorizzazioni di spesa finalizzate alla progettazione o alla realizzazione di opere pubbliche con l'indicazione dei relativi capitoli e piani gestionali in conto capitale, identificando separatamente i piani gestionali costituenti il Fondo Progetti e quelli costituenti il Fondo Opere e specificando i relativi stanziamenti per ogni esercizio del triennio 2013-2015. Sulla base di tali attività si è data attuazione, per la prima volta, al disposto del comma 3 del citato articolo 10, in base al quale, in apposito allegato alla Legge di Bilancio e al Rendiconto Generale dello Stato, sono indicate per ciascun Ministero le risorse imputate al Fondo Progetti e al Fondo Opere. Con la successiva circolare RGS n. 32 del 17 luglio 2013, le amministrazioni sono state invitate ad aggiornare le informazioni in precedenza comunicate e ad integrarle con riferimento al periodo 2014-2016 al fine di consentire la predisposizione della Legge di Bilancio 2014-2016.

In prospettiva, andranno varate iniziative di informazione/formazione delle amministrazioni pubbliche centrali e locali per favorire l'operatività dei due fondi.

3) Predisposizione del DPCM ex art. 4, comma 1, del D. lgs. 229/2011 che definisce le procedure e modalità di definanziamento automatico per le quote a carico del bilancio dello Stato in caso di mancato avvio delle opere.

Tenuto conto delle attività necessarie per dare attuazione alle procedure di definanziamento - a valle dei criteri fissati nel decreto – e per assicurare un'adeguata attività di informazione degli operatori, i tempi stimati per l'entrata a regime della misura sono pari a circa 24 mesi.

L'obiettivo è evitare l'immobilizzazione di risorse pubbliche su opere ferme, prevedendo altresì iniziative di informazione delle amministrazioni pubbliche centrali e locali in merito alle nuove procedure di definanziamento.

4) Attuazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato del 26 febbraio 2013 (pubblicato nella G.U. 5 marzo 2013, n. 54), così come modificato dal decreto del 1 agosto 2013 (pubblicato nella G.U. 8 agosto 2013, n. 185), che definisce il contenuto dei dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche, nonché le modalità di trasmissione di tali dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge 196/2009.

L'obiettivo è verificare l'ottemperanza da parte delle Amministrazioni agli obblighi di rilevazione delle informazioni individuate dall'Allegato A del decreto, riferite allo stato di attuazione delle opere in modo da renderle disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche nelle date comprese tra il 31 marzo 2014 e il 20 aprile 2014.

A tal riguardo, in attuazione dell'art 7 del D. Lgs. 229/2011, l'AVCP ha stipulato un protocollo d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato al fine di dare attuazione alle disposizioni per il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche. Tale protocollo, nell'ottica della cooperazione applicativa tra banche dati della PA, mira a fornire alla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) istituita dalla legge 196/2009, le informazioni dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici relativi ai lavori, dalla pubblicazione del bando al collaudo dell'opera. Le suddette informazioni, specie quelle relative agli stati di avanzamento dei lavori ed ai relativi pagamenti, rappresentano un patrimonio informativo utile alla Ragioneria Generale dello Stato per molteplici finalità: censire i contratti in corso per opere pubbliche, ricostruire l'avanzamento delle singole opere, quantificandone la spesa già sostenuta e l'eventuale debito residuo, valutare l'adozione di misure di definanziamento.

5) Predisposizione di una norma che preveda:

- l'applicazione da parte dei Ministeri delle linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche approvate con il DPCM 3 agosto 2012 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 273 del 22 novembre 2012);
- un taglio lineare degli stanziamenti dei Ministeri che entro il 30 giugno 2014 non provvedano a trasmettere al CIPE il Documento pluriennale di pianificazione di cui all'art. 2 del D.lgs n. 228/2011.

L'obiettivo è accelerare l'attuazione del D.lgs 228/2011 - considerato che i singoli Ministeri non hanno provveduto, sulla base delle linee guida standardizzate approvate con il citato DPCM 3 agosto, a emanare le linee guida di rispettiva competenza né conseguentemente ad adottare il rispettivo Documento pluriennale di pianificazione - e fare sì che ogni Ministero includa e renda coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, evitando così ridondanze e costi di coordinamento significativi all'interno e tra le amministrazioni.

6) Introduzione di una nuova norma nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici) che, in alternativa o nell'ambito dello studio di fattibilità, preveda per le opere di una certa dimensione l'esperimento di una fase di consultazione pre-progettuale per decidere se fare l'opera.

E' necessario prendere atto dei risultati deludenti conseguiti negli ultimi 15 anni dalle norme che hanno individuato nello studio di fattibilità lo strumento idoneo a far emergere le informazioni rilevanti in merito alle implicazioni attuative di un'idea progettuale.

La consultazione preliminare, meno onerosa dello studio di fattibilità dal punto di vista sia finanziario che tecnico progettuale, dovrebbe avere ad oggetto tanto l'opportunità dell'opera (anche nel senso della possibile individuazione di alternative tecniche alla realizzazione dell'opera stessa, che verrebbe quindi intesa come strumento per soddisfare un bisogno: soddisfacimento che può essere raggiunto anche diversamente), quanto le sue caratteristiche (anche in punto di scelte tecnologiche per gli impianti, che magari potrebbero ridurre l'impatto sul territorio).

7) Approvazione di una norma che, ferma restando la facoltà di delega delle funzioni di Stazione appaltante prevista dall'art. 33 del d.lgs.vo 12 aprile 2006 n. 163 ss.mm.ii., preveda l'obbligo di conferire ai Provveditorati interregionali alle OO.PP. – SUA – competenti per territorio le funzioni di Centrali di Committenza per l'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori in capo sia alle Amministrazioni aggiudicatrici dello Stato, sia ai Comuni con popolazione al di sotto dei 5000 abitanti ferma restando, per i restanti Enti del comparto pubblico, la possibilità di avvalersi della SUA per le attività previste dalla legge. I Provveditorati interregionali alle OO.PP. che non hanno ancora istituito la Stazione Unica Appaltante su base regionale hanno l'obbligo di provvedere in tal senso entro sessanta giorni.

L'obiettivo è assicurare adeguate capacità amministrative e gestionali anche a supporto delle stazioni appaltanti più piccole.

A tal fine, la norma andrà opportunamente raccordata con le misure recate dall'art. 23, comma 4, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva-Italia), convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha previsto, per i Comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, di affidare a un'unica centrale di committenza l'acquisizione dei lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni di Comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. Si potrebbe, in particolare, prevedere un regime transitorio, per evitare problemi di attuazione, tenuto conto delle già gravi difficoltà riscontrate nel rendere concretamente operative le misure di cui al Salva-Italia².

² Il termine per l'operatività dell'obbligo, originariamente previsto al 31 marzo 2012, è stato prorogato dapprima al 31 marzo 2013 (art. 29, comma 11-ter, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14), e poi al 31 dicembre 2013 (art. 5-ter, comma 1, del d.l. 26 aprile 2013, n. 43, convertito con modificazioni dalla l. 24 giugno 2013, n. 71). Un emendamento presentato in sede di conversione del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150 (c.d. Mille proroghe-bis) al Senato prevede un ulteriore slittamento al 30 giugno 2014. Negli ultimi due casi, il rinvio è stato disposto quando il termine fissato in precedenza era già scaduto, con salvezza delle gare bandite alla data di entrata in vigore del provvedimento di modifica. Ciò ha comportato che alcuni Comuni abbiano dato effettivamente attuazione a tale obbligo, mentre altri ancora no.

Vanno, inoltre, previste misure di coordinamento con le disposizioni sull'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per evitare duplicazioni di attività e oneri aggiuntivi per le stazioni appaltanti.

- 8) Approvazione di una norma che ripristini l'operatività dei limiti al ricorso a meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale (introdotti dal d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che ha modificato l'art. 122, comma 9, del Codice dei contratti pubblici).

L'obiettivo è contrastare le gravi inefficienze allocative determinate dall'impiego dell'esclusione automatica delle offerte anomale; ciò rende, infatti, le offerte del tutto scollegate rispetto ai costi delle imprese e la procedura di aggiudicazione manipolabile da coalizioni di imprese colluse.

Circa gli effetti sui costi, alcuni studi³ stimano che, con il passaggio da criteri di esclusione automatica delle offerte a metodi che consentono la loro valutazione in contraddittorio con gli interessati si registri un aumento medio dei ribassi di aggiudicazione di circa il 10 per cento del valore del contratto (in alcuni casi, l'effetto sale al 19 per cento). Nel contempo, il maggior ribasso in fase di aggiudicazione è in parte bilanciato da un incremento del prezzo finale pagato, dovuto a un incremento della quota rinegoziata del contratto di circa il 6 per cento del valore dello stesso.

- 9) Approvazione di una norma che escluda la possibilità di partecipare in RTI orizzontali alle procedure di gara per quelle imprese già dotate singolarmente dei requisiti di partecipazione.

L'obiettivo è evitare che, in un mercato oligopolistico e poco competitivo, i raggruppamenti temporanei d'impresa possano rappresentare un meccanismo "legittimato" di collusione tra le imprese partecipanti.

- 10) Approvazione di una soglia di 500.000 euro per i lavori, al di sotto della quale è ammesso il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

L'obiettivo è ridurre l'attuale soglia di 1.000.000 di euro (operata dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70) che può risultare inopportuna sotto il profilo del rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali, in quanto amplia significativamente la discrezionalità amministrativa nella scelta del contraente, in una fascia di appalti che, pur se di valore inferiore alla soglia comunitaria, rappresentano nel mercato italiano oltre l'80 per cento dei lavori aggiudicati.

- 11) Approvare una norma che offra una più adeguata tutela dei finanziatori delle opere pubbliche, attraverso: i) l'estensione del privilegio già previsto dall'art. 160 del Codice dei contratti pubblici a tutti i beni mobili immateriali, presenti e futuri anche a consistenza variabile, e ai crediti del concessionario (o della società di progetto, in caso di subentro); ii) la definizione dell'ordine di collocazione di tale privilegio, attualmente non determinato; iii) la previsione che i beni oggetto del privilegio generale non possano essere soggetti ad altre forme di prelazione, né essere oggetto di pignoramento; iv) l'introduzione della cosiddetta cristallizzazione del privilegio.

L'obiettivo è rafforzare la causa legittima di prelazione ai finanziatori attualmente prevista dal Codice dei Contratti pubblici, evitando aggressioni di terzi che potrebbero limitare il controllo sull'operazione da parte dei finanziatori, con il rischio di compromettere in radice l'efficacia dei meccanismi di step-in right.

- 12) Individuare, nell'ottica della semplificazione amministrativa, lo strumento normativo o amministrativo necessario per consentire la riusabilità dei documenti comprovanti il possesso dei requisiti nell'ambito delle procedure di gara.

L'obiettivo è consentire che lo stesso documento possa essere utilizzato per la verifica dei requisiti nell'ambito di procedure di gara differenti, anche se espletate da stazioni appaltanti diverse, e dell'esecuzione ai fini della liquidazione dei pagamenti.

Questo era l'obiettivo sotteso al sistema AVCPass. Si riporta di seguito la definizione presente sul sito dell'AVCP (<http://www.avcp.it/portal/public/classic/FAQ/FaqAvcpass>): "Il nuovo sistema AVCPASS permette alle Stazioni Appaltanti e agli Enti aggiudicatori l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. Agli Operatori Economici permette di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico ai sensi dell'art. 6-bis,

³ Cfr. F. Decarolis (2009), *When the Highest Bidder Loses the Auction: Theory and Evidence from Public Procurement*, in Bank of Italy Working Paper 717; F. Decarolis, C. Giorgiantonio e V. Giovanniello (2011), *Affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, in P. Casadio e F. Balassone (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni n. 7, Banca d'Italia.

comma 4, del Codice. L'operatore economico può utilizzare tali documenti per ciascuna delle procedure di affidamento alle quali partecipa, entro il periodo di validità del documento”.

Tale strumento, operativo dal 1° gennaio 2014, sta causando non pochi problemi di funzionamento: tant'è che un emendamento presentato in sede di conversione del decreto Mille proroghe-bis al Senato prevede un rinvio al 1° luglio 2014. Sarebbe preferibile inserire la misura nel quadro di un miglioramento della procedura AVCPass o, comunque, prevedere un raccordo con quest'ultima. Predisposizione di un glossario di termini e concetti relativi al ciclo del progetto, come raccomandato dalla Commissione Europea, da approvare con decreto del Ministro delle Infrastrutture e organizzazione di iniziative di divulgazione tra gli operatori.

MISURE DI MEDIO LUNGO TERMINE

Miglioramenti nel sistema di qualificazione delle imprese. Il sistema di qualificazione delle imprese, che dovrebbe rappresentare, nell'idea del legislatore, il primo presidio a tutela della legalità negli appalti, impedendo “a monte” la partecipazione di imprese legate alla criminalità organizzata o comunque prive dei requisiti tecnici e finanziari necessari ad assicurarne l'affidabilità, quindi con riflessi positivi anche sui rischi di mancato completamento dell'opera, è ancora percepito dagli addetti ai lavori come farraginoso e non realmente selettivo.

Al riguardo, l'AVCP con un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento (Atto n. 3 del 25/9/2013) ha formulato le seguenti proposte da inserire in un provvedimento normativo: assicurare una maggiore solidità patrimoniale dei soci; disporre che le SOA abbiano una struttura operativa sufficiente a gestire autonomamente, senza il ricorso a promotori esterni, la propria attività prevedendo per esempio, che l'organico minimo sia proporzionato ai volumi di attestazioni rilasciate; potenziare le verifiche dei requisiti nel caso di cessione di azienda o ramo di azienda; individuare soluzioni o meccanismi che assicurino l'erogazione diretta delle prestazioni oggetto di affidamento da parte dei soggetti adeguatamente specializzati vietando il ricorso a subappaltatori non qualificati.

In aggiunta alle proposte dell'AVCP, sarebbe necessario un rafforzamento dei controlli sulla documentazione presentata dalle imprese per ottenere la certificazione e un potenziamento delle strutture preposte al controllo sul territorio del rispetto della normativa in materia di tutela dei lavoratori, sub-contrattazione e permanenza dei requisiti. Andrebbe, infine, valutata l'opportunità che l'idoneità dell'impresa venga stabilita anche attraverso il possesso di taluni requisiti di carattere reputazionale, fissati in maniera trasparente, che – pur nel rispetto dei principi europei di non discriminazione e parità di trattamento – consentano di valorizzare e premiare l'operato pregresso delle imprese, ai fini della migliore esecuzione possibile dell'opera. Depone in tal senso l'esperienza positiva di altri paesi europei (quali Regno Unito e Francia), nei quali il tema della scelta delle imprese da invitare nelle gare tende a essere correlato ad aspetti anche qualitativi a carattere dinamico (come, ad esempio, la capacità innovativa e la competenza esecutiva, l'usuale percentuale di subappalto e la qualità dei subappaltatori, la scarsa esposizione al contenzioso), in grado di cogliere meglio le potenzialità di innovazione e corretta collaborazione nel tempo di un'impresa.

Rivedere i requisiti, le funzioni e le responsabilità del Responsabile di procedimento. Il responsabile unico del procedimento (RUP) dovrebbe rappresentare una figura cruciale ai fini della più efficace e corretta definizione e gestione delle procedure di aggiudicazione. Tuttavia, l'esperienza di questi anni ha mostrato come, in concreto, il RUP di regola curi prevalentemente i profili di legittimità procedurale, a volte anche a discapito della più efficiente allocazione delle risorse. Al fine di ovviare a tali criticità, andrebbero valutate misure tese a incentivare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa. In particolare, si potrebbero considerare interventi normativi (che interessino tanto il Codice dei contratti pubblici, quanto la legge sul procedimento amministrativo – l. 7 agosto 1990, n. 241) volti a rivedere i requisiti, le funzioni e le responsabilità del RUP. Andrebbero, inoltre, pianificate misure di formazione e qualificazione della committenza pubblica, che dovrebbero accompagnare l'intervento normativo per assicurarne l'efficacia in concreto.

Riforma del processo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici. Sin dal 2000 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha istituito presso il suo Osservatorio una banca dati sui lavori pubblici, strumento potenzialmente utilissimo per monitorare la *performance* del sistema degli appalti e per individuare le aree di maggior spreco e inefficienza. Tuttavia, l'esperienza maturata nei vari anni di attività dell'Osservatorio segnala la presenza di gravi problemi di funzionamento del sistema. Infatti, i dati attualmente raccolti dall'Osservatorio, lungi dal rappresentare in modo fedele la situazione degli appalti di lavori pubblici in Italia, offrono una copertura a macchia di leopardo del Paese⁴.

Le attuali criticità in termini di completezza e attendibilità presenti nella Banca dati dei contratti dell'Autorità sono frutto in primo luogo di vincoli e limiti del quadro normativo vigente. Il Codice dei Contratti, infatti, prevede all'art. 7, comma 4, che per l'acquisizione delle informazioni l'Autorità si avvalga delle sezioni regionali competenti per territorio, strutture non dipendenti dall'Autorità bensì dalle Regioni. Tale articolazione non assicura né la totale rilevazione dei dati sui contratti, (da qui la copertura definita nel documento “a macchia di leopardo”) né la disponibilità degli stessi nei tempi previsti dallo stesso art. 7, comma 8 (ai tempi di trasmissione dalle stazioni appaltanti alle Sezioni Regionali si aggiungono quelli di trasmissione da parte di queste ultime all'Autorità). Per porre rimedio a tali vincoli operativi, l'Autorità ha avviato un progetto per la razionalizzazione delle informazioni acquisite nell'intero ciclo di vita degli appalti.

Andrebbe valutata, inoltre, l'opportunità di introdurre anche un adeguato sistema di incentivi e penali per le comunicazioni erranee o incomplete da parte delle stazioni appaltanti e degli osservatori regionali. Miglioramenti potrebbero discendere *a)* dall'attribuzione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di reali poteri sanzionatori contro le stazioni appaltanti e gli osservatori regionali che non dovessero adempiere agli obblighi di comunicazione; *b)* l'obbligo per la stessa Autorità di rendere pubblici con scadenza regolare gli esiti del monitoraggio sulla completezza della Banca dati e delle sanzioni intraprese contro stazioni appaltanti e osservatori regionali.

Quanto alla completezza della banca dati, si allega – per alcuni comuni – una tabella riepilogativa sulla base delle informazioni disponibili sul Portale Trasparenza dell'AVCP (<http://portaletrasparenza.avcp.it/microstrategy/html/index.htm>), relativo alle gare bandite a partire da gennaio 2011. Si segnala, inoltre, come nessun appalto tra quelli aggiudicati in Basilicata e Campania tra il 2000 e il 2008 possa essere analizzato a causa della mancata o erranea

⁴ Senza contare che non tutti i contratti pubblici rientrano tra quelli che devono essere comunicati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP). Infatti, nemmeno l'art. 44 del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 ha previsto l'inclusione degli appalti legati alle situazioni di emergenza e gestiti dalla Protezione civile, che quindi continueranno a essere esclusi da questo tipo di rilevazioni. Tale inclusione era, invece, prevista dall'analoga disposizione contenuta nell'art. 3 del ddl S. 2156, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (comunicato alla Presidenza il 4 maggio 2010), poi stralciata durante l'esame al Senato.

comunicazione dei dati relativi al costo e al tempo finale di realizzazione dell'opera (cfr. P. Casadio e F. Balassone (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni n. 7, Banca d'Italia).

Si segnala, inoltre, come né la l. 6 novembre 2012, n. 190, né il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 abbiano innovato circa le sanzioni previste per il caso in cui le stazioni appaltanti non ottemperino agli obblighi di comunicazione delle informazioni (l'art. 7, comma 8, del Codice dei contratti pubblici è rimasto immutato). Quanto al monitoraggio sulla completezza della Banca dati (specie in termini di sanzioni intraprese contro stazioni appaltanti e osservatori regionali), i medesimi provvedimenti legislativi non lo contemplano. Si prevede solo l'obbligo per l'AVCP di comunicare – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle amministrazioni che non si sono conformate agli obblighi informativi previsti dalla l. 6 novembre 2012, n. 190: che non coincidono con le informazioni censite dalla Banca dati.

Razionalizzazione delle disposizioni in materia di costi standardizzati. L'art. 7 del Codice dei contratti pubblici attribuisce all'Autorità la responsabilità di determinare i costi standardizzati per tipo di lavoro, servizio o fornitura e di favorire la formazione di archivi di settore con particolare riferimento agli aspetti contrattuali. Tali attività sono state avviate già da tempo (si rinvia in proposito a quanto prodotto relativamente alla determinazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario) e tuttora in corso. L'obiettivo è quello di definire modelli standard di documentazione di gara e prezzi di riferimento differenziati non solo in funzione dell'oggetto del contratto (lavori, servizi, forniture), ma anche in relazione alle modalità di affidamento e alle tipologie contrattuali. Le criticità che, tuttavia, si rilevano nel corso di questa attività di standardizzazione sono dovute al fatto che a volte la normativa vigente presenta delle lacune o si presta a interpretazioni diverse. Si rileva per esempio la sovrapposizione di disposizioni in materia di prezzi e costi (“prezzi di mercato”, “prezzi di riferimento”, “costi standardizzati”) termini che, sebbene, da un punto di vista letterale abbiano significati diversi, a volte sono utilizzati come sinonimi, generando notevoli dubbi interpretativi e difficoltà di applicazione delle norme. Pertanto, sarebbe opportuna una razionalizzazione delle disposizioni in materia di costi standardizzati al fine di chiarire e dettagliare gli elementi oggetto della standardizzazione e la metodologia da applicare.

Si rileva come le competenze attualmente attribuite all'AVCP dall'art. 7 del Codice dei contratti pubblici siano relative alla sola standardizzazione dei costi, non ad altri elementi contrattuali.

Realizzazione di una maggiore standardizzazione contrattuale nelle operazioni di PPP. L'esperienza degli ordinamenti nei quali l'istituto del partenariato pubblico-privato appare più maturo (in particolare del Regno Unito), segnalano l'opportunità di avviare nel nostro Paese un'appropriata standardizzazione dei contratti di PPP, diversificata per settore, al fine di garantire efficacemente i necessari adattamenti di essi ai mutamenti sopravvenuti nel corso dell'affidamento, assicurare idonei meccanismi di controllo sul livello dei servizi offerti dal *partner* privato, facilitare l'effettiva traslazione del rischio di domanda e/o di disponibilità dell'opera in capo al privato. Una tale attività di *soft codification* delle *best practices* in Italia – anche per l'effetto di *moral suasion* che ne conseguirebbe – potrebbe contribuire a ridurre il contenzioso o, comunque, il rischio legale in capo alla PA: ciò soprattutto se alla conformità del contratto ai modelli predefiniti si riconoscesse valore di presunzione relativa di legittimità della clausola/congruità della motivazione⁵. La

⁵ Con conseguente inversione dell'onere della prova, che in tal caso ricadrebbe sul concessionario. Tale processo di standardizzazione dovrebbe essere teso, in particolare, ad assicurare: *i*) la previsione di più appropriati meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – la previsione di meccanismi premiali; *ii*) l'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento, che riguardino anche i meccanismi di rimborso, compensazione e riequilibrio tra concessionario e istituti finanziatori, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici; *iii*) l'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario, sulla cui base si procede all'eventuale riequilibrio del piano stesso e ai relativi aggiornamenti della convenzione; *iv*) il rafforzamento dell'attività di controllo da parte della PA nel corso delle varie fasi del contratto.

standardizzazione potrebbe essere curata dagli enti istituzionalmente competenti, ad esempio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze o l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Si segnala come gli approfondimenti attualmente portati avanti dal Ministero dell'Economia siano relativi ai soli profili di corretta contabilizzazione degli interventi in PPP a fini Eurostat.

Monitoraggio delle operazioni di PPP. Allo stato le informazioni disponibili in relazione alle operazioni di PPP si fermano alla fase di aggiudicazione⁶, non coprendo le successive fasi della stipula del contratto, del *financial closing* e della gestione delle opere. Sarebbe opportuna, in primo luogo, l'istituzione di un adeguato sistema di monitoraggio di tutti i contratti di PPP a livello centrale, presso i soggetti istituzionalmente competenti (ad esempio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze o l'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici), che contempra la raccolta anche delle informazioni relative alla stipula dei contratti, al loro *closing* finanziario e alla gestione delle opere. Ciò consentirebbe non solo di avere un quadro completo delle operazioni che effettivamente hanno raggiunto la fase di gestione, ma anche di garantire il costante controllo della *performance* operativa del *partner* privato, verificandone l'idoneità a soddisfare le esigenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'opera durante tutto il corso di durata del contratto. A tal fine sarebbe, inoltre, auspicabile l'ampliamento degli obblighi di informazione posti in capo alle amministrazioni aggiudicatrici in relazione alle operazioni affidate, che si accompagni a un rafforzamento dell'attività di controllo della PA in tutte le fasi del contratto.

Semplificazione e riordino della normativa in materia di contratti pubblici. Appare opportuno prevedere una delega ad hoc che interessi almeno il Codice dei contratti pubblici e il relativo Regolamento di esecuzione e attuazione, ad esempio nell'ambito dell'attività di recepimento delle nuove direttive europee in materia (per il quale si hanno due anni di tempo).

⁶ Raccolte dall'Osservatorio nazionale sul *project financing*, che rappresenta allo stato la principale base informativa sulle operazioni di PPP.