

## CONTRATTI PER LA PRESTAZIONE DI SERVIZI

Il Rapporto annuale dell'Osservatorio regionale contiene, come già avvenuto nelle edizioni precedenti, anche i dati relativi ai contratti aggiudicati per la prestazione di servizi e per la fornitura di beni, nel corso dell'anno 2011, da parte delle stazioni appaltanti che operano sul territorio regionale. I dati trattati nel Rapporto sono, in particolare, quelli che le stazioni appaltanti hanno trasmesso attraverso il Sistema Informativo di Monitoraggio delle Gare (S.I.MO.G.) messo a disposizione dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

**Per quanto concerne i contratti per la prestazione di servizi con importo a base d'asta superiore ad € 150.000**, occorre preliminarmente ricordare che con Comunicato del Presidente dell'Autorità del 14 dicembre 2010 -ferma restando la validità del precedente Comunicato del 4 aprile 2008- è stata disposta l'estensione dell'obbligo di trasmissione anche dei dati relativi a:

- contratti di lavori, servizi e forniture, nei settori ordinari e speciali, di importo superiore ad € 150.000, rientranti nelle particolari casistiche di cui agli articoli 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 26 del Codice affidati dal 1 gennaio 2011 (si tratta dei contratti parzialmente esclusi dall'applicazione del Codice); per gli stessi contratti, pertanto, non è più necessario l'invio del corrispondente documento cartaceo all'Autorità per la vigilanza. Tali dati vanno comunicati unicamente con S.I.MO.G. con riferimento alle fasi di aggiudicazione (o definizione di procedura negoziata) e di stipula del contratto e l'invio deve avvenire entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello in cui si è pervenuti al relativo affidamento;
- accordi quadro nonché contratti attivati da centrali di committenza, convenzioni e fattispecie consimili, affidate dal 1 gennaio 2011. Tali dati vanno comunicati:
  - con riferimento alla fase di aggiudicazione: entro 30 giorni dalla data di perfezionamento della stessa;
  - con riferimento all'eventuale stipula del contratto da parte della centrale di committenza: entro 60 giorni dalla sottoscrizione dello stesso;
- contratti d'appalto di lavori, servizi e forniture, nei settori ordinari e speciali, discendenti da accordi quadro, da contratti attivati da centrali di committenza e da convenzioni e fattispecie consimili (affidate a far data dal 1 gennaio 2011). Tali dati vanno comunicati, se di importo superiore ad € 150.000, con le modalità ordinarie di cui al precedente Comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 aprile 2008 già sopra richiamato.

Si evidenzia che, a tale proposito, l'Osservatorio regionale ha pubblicato un apposito avviso datato 29 dicembre 2010, consultabile all'interno del sito internet della Regione Umbria [www.regione.umbria.it](http://www.regione.umbria.it), nella sezione dedicata ai "Servizi on line".

Nel sopra richiamato Comunicato dell'Autorità del 14 dicembre 2010 è stato evidenziato che, ai sensi dell'art. 7, comma 8 del Codice, il soggetto che ometta senza giustificato motivo di fornire le informazioni o che non rispetti i termini di invio o fornisca dati non veritieri è sottoposto, con provvedimento dell'Autorità, a sanzione amministrativa.

## CONTRATTI PER LA PRESTAZIONE DI SERVIZI

### CON IMPORTO A BASE D'ASTA MAGGIORE DI € 150.000

Si deve evidenziare, preliminarmente, che la già ricordata estensione del monitoraggio anche agli appalti di servizi esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici ha comportato un considerevole aumento anche nel numero e negli importi dei contratti sottoposti a monitoraggio nel corso dell'anno 2011, con particolare riferimento agli appalti afferenti i servizi "sanitari e sociali".

Nella Sezione 1 del Rapporto, dedicata a **Numero e Importo degli appalti per la prestazione di servizi affidati da ciascuna stazione appaltante con importo a base d'asta maggiore di € 150.000** sono stati riportati il numero e gli importi complessivi dei contratti: sono stati analizzati, in particolare, i dati relativi ai contratti di interesse regionale, provinciale e comunale e -in attuazione del Protocollo d'intesa stipulato il 23 luglio 2009 tra l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e la Regione Umbria- sono riportati, in forma sintetica, anche i dati dei contratti realizzati sul territorio regionale dalle stazioni appaltanti di interesse statale o sovra-regionale.

Da un immediato esame dei dati contenuti nella predetta Sezione, emerge, peraltro, la netta preponderanza dei contratti di interesse regionale, provinciale e comunale rispetto ai contratti di interesse statale, e ciò sia se si ha riguardo al numero dei contratti (numero totale 158 contratti di interesse regionale, pari al 92,94%), sia in relazione all'importo complessivo degli stessi (pari a complessivi € 258.420.640,75, corrispondente al 97,56%).

Nella Sezione 2 vengono invece analizzate le **Fonti di finanziamento con le quali le stazioni appaltanti hanno potuto far fronte per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**. Dalla lettura dei dati emerge una generale prevalenza del finanziamento mediante fondi di bilancio della stessa stazione appaltante (con un'incidenza del 72,67% per un importo complessivo di € 100.920.939,48).

Nella Sezione 3 è stata analizzata **l'Incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi**. Dall'analisi dei dati emerge, peraltro, che, nonostante le chiare indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con una specifica determinazione (Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008: "*Sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture. Predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi -D.U.V.RI.- e determinazione dei costi della sicurezza*"), la presenza dei costi per la sicurezza è assicurata ancora in maniera piuttosto bassa: in particolare, la percentuale dei contratti che non prevedono i costi per la sicurezza, tenendo conto del numero dei contratti, è pari all'81,76%. Nei contratti che la prevedono, peraltro, l'incidenza della sicurezza è pari allo 0,93% dell'importo a base d'asta.

Nella Sezione 4 è stato analizzato il **Grado di partecipazione delle imprese nei contratti per la prestazione di servizi**. In tale Sezione viene preso in considerazione, in particolare, il numero delle imprese che hanno effettivamente presentato offerta ai fini dell'affidamento del contratto. Dalla lettura dei dati emerge la prevalenza delle procedure che ha visto la partecipazione di una sola impresa, sia tenendo conto del numero delle procedure (numero 118 procedure: 69,41%), sia tenendo conto dell'importo complessivo delle stesse (71,99%, per un importo complessivo pari ad € 177.956.589,78).

Nella Sezione 5 sono state analizzate le varie tipologie di **Procedure prescelte dalle stazioni appaltanti per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**. Da tale analisi emerge, in particolare, una generale prevalenza del ricorso alla procedura aperta, sia tenuto conto degli importi messi a gara (47,22%, pari ad € 116.732.203,56), sia tenuto conto del numero delle procedure (39,41%, pari a n. 67 procedure).

Nella Sezione 6 sono stati analizzati i **Criteri di aggiudicazione** (prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa) prescelti **per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**. Dall'analisi dei dati emerge, in particolare, la prevalenza di appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia tenendo conto del numero dei contratti (57,25%, per un numero totale di 75 appalti), sia tenendo conto dell'importo dei contratti (63,18%, per un importo complessivo di € 115.333.536,44).

Nella Sezione 7 sono stati analizzati i **Ribassi d'asta medi per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**, distinti per fasce di importo, ed emerge che, per gli appalti aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, il più elevato ribasso medio (pari al 5,74%) concerne la fascia di importo da € 500.000 ad € 2.000.000. Per gli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, il più elevato ribasso medio (pari al 8,81%) concerne la fascia di importo da € 150.000 ad € 300.000.

Nella Sezione 8 è stata analizzata la **Distribuzione territoriale delle imprese aggiudicatarie dei contratti per la prestazione di servizi** -distinta per provincia e per regione- che, tenendo conto del numero dei contratti, vede una percentuale del 53,53%, per complessivi € 93.615.522,93, dei contratti affidati ad operatori economici con sede in Umbria ed una percentuale del 43,53%, per complessivi € 86.871.976,58, del numero dei contratti affidati ad operatori economici con sede a Perugia.

Nella Sezione 9 è stato riportato un **Elenco sintetico dei contratti per la prestazione di servizi**.

Nella Sezione 10 vengono riportate le **Schede relative a ogni singolo contratto per la prestazione di servizi**. Nella trasmissione di tali dati da parte delle stazioni appaltanti sono emerse una serie di criticità, tra le quali vanno ricordate, in particolare, alcune imprecisioni nell'indicazione della modalità di realizzazione del contratto (ad es. concessione/contratto d'appalto/acquisizione in economia/accordo-quadro). Frequenti sono state inoltre le imprecisioni nell'articolazione del quadro economico dell'intervento, ed a tale proposito va evidenziato che la definizione delle voci che compongono il quadro economico è dettagliatamente descritta all'art. 16 del D.P.R. n. 207/2010 con riferimento all'appalto di lavori: per i contratti per la prestazione di servizi e per la fornitura di beni ci si può pertanto riferire, in via analogica, alla predetta disciplina dettata per i contratti di lavori. Alcune imprecisioni sono state riscontrate nell'indicazione dell'importo totale dell'attuazione per la sicurezza. A tale proposito, con la già citata determinazione n. 3/2008 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha peraltro evidenziato che soltanto "per gli appalti di seguito riportati è possibile escludere preventivamente la predisposizione del DUVRI e la conseguente stima dei costi della sicurezza:

1. la mera fornitura senza installazione, salvo i casi in cui siano necessarie attività o procedure suscettibili di generare interferenza con la fornitura stessa, come per esempio la consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri;

2. i servizi per i quali non è prevista l'esecuzione all'interno della Stazione appaltante, intendendo per "interno" tutti i locali/luoghi messi a disposizione dalla stazione appaltante per l'espletamento del servizio, anche non sede dei propri uffici;
3. i servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso la stazione appaltante".

È stato inoltre affermato che, in materia di gare di appalto, l'indicazione degli oneri per la sicurezza costituisce un adempimento imposto dalla legge e che l'indicazione nell'offerta del costo relativo agli oneri per la sicurezza ha lo scopo di porre la stazione appaltante nella condizione di verificare il rispetto di norme inderogabili a tutela di fondamentali interessi dei lavoratori (Cons. Stato, Sez. V, 29 febbraio 2012, n. 1172, a margine di una fattispecie relativa all'affidamento del servizio di pulizia dei locali di un comune). Anche per gli appalti di servizi e forniture, infatti, il Codice dei contratti pubblici impone la specifica stima e l'indicazione di tutti i costi relativi alla sicurezza, tanto nella fase della predisposizione delle gare di appalto (e, quindi, nella predisposizione della documentazione di gara), quanto nella fase della formulazione dell'offerta economica: in particolare, gli oneri della sicurezza –sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture– devono essere distinti tra oneri, non soggetti a ribasso, finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (che devono essere quantificati dalla stazione appaltante nel DUVRI) ed oneri concernenti i costi specifici connessi con l'attività delle imprese, che devono essere indicati dalle stesse nelle rispettive offerte con il conseguente onere per la stazione appaltante di valutarne la congruità rispetto all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura (Cons. Stato, Sez. III, 19 gennaio 2012, n. 212).

Alcune criticità sono emerse nell'indicazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle somme a disposizione. A tale proposito, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha utilmente ricordato che le "somme a disposizione" sono puntualmente individuate dall'art. 16 del D.P.R. n. 207/2010 con riferimento all'appalto di lavori. Per la compilazione del campo ci si può pertanto riferire in via analogica alla disciplina dettata per i contratti di lavori e, quindi, comunicare gli stessi elementi informativi (se presenti) anche nel caso di appalti di servizi e forniture. Nell'elencazione dettata dalla norma è, peraltro, ricompresa l'I.V.A. e le altre eventuali imposte, i cui importi devono essere comunque oggetto di comunicazione ([www.avcp.it](http://www.avcp.it) – FAQ - Obblighi informativi verso l'Autorità).

Altre frequenti criticità nella compilazione delle schede sono emerse per quanto concerne l'indicazione del finanziamento dell'intervento, l'indicazione della esatta modalità di aggiudicazione e l'indicazione del numero degli operatori economici invitati, offerenti ed ammessi alle procedure di gara.

Talora sono emerse alcune criticità relative all'indicazione di una pluralità di operatori economici (affidatari di contratti pubblici *uti singuli*) all'interno di un'unica scheda di aggiudicazione. Si evidenzia a tale proposito che non sono soggetti a monitoraggio i contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore ad € 40.000 che possono essere affidati direttamente dalla stazione appaltante ad un operatore economico (nel rispetto, comunque, delle condizioni prescritte all'art. 125 del Codice dei contratti pubblici, ove si tratti di affidamento in economia "diretto") e per i quali può essere richiesto il c.d. SMART CIG, rilasciato dall'Autorità per la vigilanza ai soli fini della tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. 136/2010. Analogamente, lo SMART CIG può essere richiesto anche per i contratti di importo inferiore ad € 150.000, rientranti nelle particolari casistiche di cui agli articoli 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 26 del Codice dei contratti pubblici (cc.dd. contratti esclusi).

Criticità sono emerse nell'indicazione del ribasso di aggiudicazione e, talora, nell'indicazione (percentuale) dell'offerta in aumento. A tale proposito occorre tuttavia ricordare che l'Autorità ha affermato che "non vi sono dubbi circa la vigenza del divieto delle offerte in aumento rispetto all'importo a base di gara, introdotto con la legge 415/1998 (Merloni *ter*) al precipuo fine di impedire lievitazioni della spesa pubblica rispetto alla preventiva programmazione e ribadito dall'art. 82, comma 1, del Codice dei contratti" (parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 12 febbraio 2009, che, sul punto rinvia alla precedente deliberazione n. 40/2004 della medesima AV.C.P.). Deve essere pertanto esclusa da una gara di appalto da aggiudicare secondo il criterio del prezzo più basso una ditta che ha presentato una offerta al rialzo, ove la lettera di invito preveda l'esclusione delle offerte "irregolari nella forma o nel contenuto"; infatti, nel caso di procedura di evidenza pubblica da aggiudicare secondo il metodo del prezzo più basso, la presentazione di un'offerta in rialzo configura, oltre che la violazione dell'art. 82 del D.Lgs. n. 163 del 2006, anche un'irregolarità logica prima ancora che strettamente giuridica, poiché in contraddizione con la logica del ribasso che ispira il criterio del prezzo più basso (così T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 28 giugno 2010, n. 21596. In tema cfr. anche T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 29 gennaio 2002 n. 148; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 21 gennaio 1997 n. 44; T.A.R. Liguria, 2 ottobre 1986 n. 440). Si rileva, peraltro, che anche l'art. 283, comma 3 del D.P.R. n. 207/2010, nel delineare la procedura da seguire in caso di aggiudicazione di servizi e forniture con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dispone che "in seduta pubblica, 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".

## **CONTRATTI PER LA PRESTAZIONE DI SERVIZI**

### **CON IMPORTO A BASE D'ASTA MINORE O PARI AD € 150.000**

**Per quanto concerne i contratti per la prestazione di servizi con importo a base d'asta inferiore o pari ad € 150.000**, occorre ricordare che con il già citato Comunicato del Presidente dell'Autorità del 14 dicembre 2010 è stata disposta anche l'estensione dell'obbligo di trasmissione dei dati relativi ai contratti di servizi e forniture, nei settori ordinari e speciali, di importo compreso tra € 40.000 (soglia minima adeguata con Comunicato del Presidente dell'Autorità del 15 luglio 2011, con decorrenza dal 12 luglio 2011) ed € 150.000, affidati dal 1 gennaio 2011. Tali dati vanno comunicati unicamente con riferimento alle fasi di aggiudicazione (o di definizione di procedura negoziata) e di stipula del contratto, e la relativa trasmissione deve essere effettuata entro 60 giorni dalla data di stipula. Con il medesimo Comunicato del Presidente dell'Autorità del 14 dicembre 2010 è stata disposta, inoltre, l'estensione dell'obbligo di trasmissione dei dati relativi ai contratti d'appalto di servizi e forniture, nei settori ordinari e speciali, discendenti da accordi quadro, da contratti attivati da centrali di committenza e da convenzioni e fattispecie consimili (affidate a far data dal 1 gennaio 2011): tali dati vanno comunicati, se di importo inferiore o uguale ad € 150.000, con riferimento alle sole fasi di aggiudicazione e di stipula del contratto, entro 60 giorni dalla data di stipula del contratto stesso.

Nella Sezione 1, dedicata a **Numero e Importo degli appalti per la prestazione di servizi affidati da ciascuna stazione appaltante**, sono stati indicati il numero e gli importi complessivi dei contratti: si tratta dei dati relativi ai contratti di interesse regionale, provinciale e comunale; in attuazione del già citato Protocollo d'intesa stipulato il 23 luglio 2009, sono riportati, in forma sintetica, anche i dati dei contratti realizzati sul territorio

regionale dalle stazioni appaltanti di interesse statale o sovra-regionale. Da un immediato esame dei dati contenuti nella prima Sezione, emerge –analogamente a quanto rilevato per i contratti superiori ad € 150.000- la netta preponderanza dei contratti di interesse regionale, provinciale e comunale rispetto ai contratti di interesse statale, con riguardo all'importo complessivo degli stessi (contratti di interesse regionale: 88,12%, pari ad € 20.669.283,45).

Nella Sezione 2 è stata analizzata l'**Incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi**. Analogamente a quanto evidenziato per i contratti con base d'asta superiore ad € 150.000, dall'analisi dei dati emerge che, nonostante le chiare indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con una specifica determinazione (Det. n. 3/2008 cit.), l'incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi viene indicata soltanto nel 19,16% del numero degli appalti. Nei contratti che la prevedono, peraltro, l'incidenza della sicurezza è pari al 4,25%.

Nella Sezione 3 sono state analizzate le varie tipologie di **Procedure prescelte dalle stazioni appaltanti per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**. Da tale analisi emerge la prevalenza dei contratti affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando sia se si ha riguardo al numero dei contratti (32,18%, per un totale di 84 contratti), sia se si ha riguardo all'importo complessivo (30,88%, pari a complessivi € 6.192.552,42).

Nella Sezione 4 sono stati analizzati i **Ribassi d'asta medi per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**, distinti per fasce di importo, e dai dati emerge una percentuale media di ribasso pari al 7,79%).

Nella Sezione 5 è stata analizzata anche la **Distribuzione territoriale delle imprese aggiudicatarie dei contratti per la prestazione di servizi** -distinta per provincia e per regione- che, tenendo conto del numero dei contratti, vede una percentuale del 58,81% (per complessivi € 11.794.864,22) dei contratti affidati ad operatori economici con sede in Umbria ed una percentuale del 40,23% (pari ad € 8.117.607,93) dei contratti affidati ad operatori economici con sede a Perugia.

Nella Sezione 6 è stato infine riportato un **Elenco sintetico dei contratti per la prestazione di servizi**.