

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 affidati, nel corso dell'anno 2012, 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, si reputa opportuno tracciare, preliminarmente, un raffronto tra i dati relativi all'anno 2011 e i dati relativi all'anno 2012 oggetto del presente rapporto, con riguardo sia al numero, sia all'importo complessivo degli appalti:

Servizi con importo superiore ad € 150.000		
Anno	Numero	Importo
2011	170	€ 264.893.054,48
2012	186	€ 234.068.893,55

Dai dati sopra riportati emerge così un aumento, nell'anno 2012, del numero dei contratti affidati, ma, nel contempo, anche **un evidente decremento dell'importo complessivo** rispetto ai contratti affidati nell'anno 2011.

Tale evidenza potrebbe essere ricondotta al fatto che la qualità del monitoraggio è nel tempo migliorata (quantitativamente, in termini di schede SIMOG compilate, ma anche in relazione al data quality delle informazioni trasmesse); ciò nonostante, l'entità complessiva della spesa per contratti di servizi risulta essere comunque inferiore rispetto a quella dell'anno precedente.

Nella Sezione 1 del Rapporto, dedicata a **Numero e Importo degli appalti per la prestazione di servizi affidati da ciascuna stazione appaltante**, 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, nella stessa Sezione 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 in tale Sezione, emerge, peraltro, la netta preponderanza dei contratti di interesse regionale, provinciale e comunale rispetto ai contratti di interesse statale (ad es., in relazione all'importo complessivo, i contratti di interesse regionale sono pari all'83,76%).

È inoltre significativo notare che il decremento dell'importo complessivo dei contratti ha riguardato soprattutto i contratti di interesse regionale, che sono passati da € 258.420.640,75 per l'anno 2011 a € 196.060.945,68 per l'anno 2012; per converso, i contratti di interesse statale sono considerevolmente aumentati da € 6.472.413,73 ad € 38.007.947,87:

Servizi con importo superiore ad € 150.000				
Anno	Contratti di interesse regionale		Contratti di interesse statale	
2011	Numero	158	Numero	12
	Importo	€ 258.420.640,75	Importo	€ 6.472.413,73
2012	Numero	167	Numero	19
	Importo	€ 196.060.945,68	Importo	€ 38.007.947,87

Nella Sezione 2 vengono 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 95,29%). Tale incidenza, peraltro, risulta essere sensibilmente aumentata rispetto alla percentuale del precedente anno 2011 (relativa alla medesima voce "fondi di bilancio della stessa stazione appaltante"), allorché la stessa era pari al 72,67%:

Servizi con importo superiore ad € 150.000		
Anno	Fonte di finanziamento prevalente	Incidenza percentuale
2011	Fondi di bilancio della stazione appaltante	72,67
2012	Fondi di bilancio della stazione appaltante	95,29

Nella Sezione 3 è stata analizzata **l'Incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi**. Dall'analisi dei dati emerge, peraltro, che 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 al 78,49%. Nei contratti che la prevedono, l'incidenza della sicurezza è pari al 2,97%, ed è significativo evidenziare che nel 2011 tale incidenza era pari allo 0,93%:

Servizi senza evidenza di costi per la sicurezza		
Anno	Numero	Incidenza percentuale
2011	139	81,76
2012	146	78,49

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 (64,52%), sia tenendo conto dell'importo complessivo delle stesse (68,58%). Tale dato, che desta qualche preoccupazione per quanto concerne l'effettiva concorrenzialità esistente tra le imprese in questo settore, risulta essere tuttavia lievemente migliorato rispetto all'anno 2011, quando la percentuale delle procedure che vedeva la partecipazione di una sola impresa era pari al 69,41% (tenuto conto del numero delle procedure) ed al 71,99% (tenuto conto dell'importo complessivo dei contratti):

Servizi con importo superiore ad € 150.000			
Anno	Grado di partecipazione delle imprese	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Una sola impresa	69,41	71,99
2012	Una sola impresa	64,52	68,58

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 una generale prevalenza del ricorso alla procedura aperta, sia tenuto conto degli importi messi a gara (41,05%), sia tenuto conto del numero delle procedure (30,11%):

Servizi con importo superiore ad € 150.000			
Anno	Procedure per l'aggiudicazione	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Procedura aperta	39,41	47,22
2012	Procedura aperta	30,11	41,05

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 degli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia tenendo conto del numero dei contratti, sia dell'importo complessivo degli stessi, in analogia a quanto peraltro avvenuto nell'anno 2011:

Servizi con importo superiore ad € 150.000			
Anno	Criterio di aggiudicazione	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Offerta economicamente più vantaggiosa	57,25	63,18
2012	Offerta economicamente più vantaggiosa	52,55	53,03

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.

Nella Sezione 8 è stata analizzata la **Distribuzione territoriale delle imprese aggiudicatrici dei contratti per la prestazione di servizi** – distinta per provincia e per regione – che, tenendo conto dell'importo dei contratti, vede una percentuale del 38,34% dei contratti affidati ad operatori economici con sede in Emilia Romagna; tenendo invece conto del numero dei contratti, la prevalenza di essi risulta esser affidata ad operatori economici con sede in Umbria (46,24%). Analoga la situazione (sebbene con valori diversi, soprattutto per gli importi dei contratti affidati) per quanto concerne la ripartizione territoriale tra le province di Perugia e di Bologna:

Servizi con importo superiore ad € 150.000			
Anno	Distribuzione territoriale – Regioni	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Umbria	53,53	37,87
2012	Umbria	46,24	25,54
	Emilia-Romagna	11,83	38,34
Servizi con importo superiore ad € 150.000			
Anno	Distribuzione territoriale – Province	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Perugia	43,53	35,14
2012	Perugia	36,56	22,02
	Bologna	8,60	22,73

Nella Sezione 9 è stato riportato un **Elenco sintetico dei contratti per la prestazione di servizi** e nella Sezione 10 vengono riportate le **Schede per ogni singolo contratto per la prestazione di servizi**. Alcune criticità permangono ancora per quanto concerne le aggiudicazioni disposte a favore dell'offerta in aumento. A tale proposito occorre 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'A.V.C.P del 12 febbraio 2009, che, sul punto rinvia alla precedente deliberazione n. 40/2004 della medesima AV.C.P.). Deve essere 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 una offerta in rialzo configura, oltre che la violazione dell'art. 82 del D.Lgs. n. 163 del 2006, anche una irregolarità logica prima ancora che strettamente giuridica, poiché in contraddizione con la logica del ribasso che ispira il criterio del prezzo più basso (TAR 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 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**

Anche per quanto concerne i contratti per la prestazione di servizi con importo a base d'asta inferiore o pari ad € 150.000, occorre preliminarmente tracciare un raffronto tra i dati relativi all'anno 2011 e i dati relativi all'anno 2012 oggetto del presente rapporto, con riguardo sia al numero, sia all'importo complessivo degli appalti:

Servizi con importo inferiore ad € 150.000		
Anno	Numero	Importo
2011	261	€ 23.192.137,78
2012	268	€ 24.573.230,15

Nella Sezione del Rapporto 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, nella stessa Sezione sono riportati, in forma sintetica, anche i dati dei contratti realizzati sul territorio regionale dalle stazioni appaltanti di interesse statale o sovra-regionale:

Servizi con importo inferiore ad € 150.000				
Anno	Contratti di interesse regionale		Contratti di interesse statale	
2011	Numero	230	Numero	31
	Importo	€ 20.669.283,45	Importo	€ 2.522.854,33
2012	Numero	211	Numero	57
	Importo	€ 19.359.458,96	Importo	€ 5.213.771,19

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, e ciò sia se si ha riguardo al numero dei contratti (contratti di interesse regionale: 76,12%), sia in relazione all'importo complessivo degli stessi (contratti di interesse regionale: 78,78%). Il numero dei contratti di interesse regionale, provinciale e comunale è tuttavia sensibilmente diminuito rispetto all'anno precedente (si è passati dai 230 contratti nel 2011 ai 211 contratti nel 2012), mentre è molto aumentato il numero – e, conseguentemente, l'importo complessivo – dei contratti di interesse statale (si è passati dai 31 contratti nel 2011 ai 57 contratti nel 2012).

È stata inoltre 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 l'incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi viene indicata in modo non sistematico da parte delle stazioni appaltanti. Nei contratti che la prevedono, l'incidenza della sicurezza è pari al 2,27% (nel 2011 tale incidenza era pari al 4,25%):

Servizi senza evidenza di costi per la sicurezza		
Anno	Numero	Incidenza percentuale
2011	211	80,84
2012	204	76,12

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, la prevalenza dei contratti affidati con procedura di cottimo fiduciario, e ciò sia se si ha riguardo al numero dei contratti (29,48%), sia in relazione all'importo complessivo degli stessi (29,87%).

È peraltro significativo notare come la tipologia di procedura che segue nelle preferenze delle stazioni appaltanti è quella della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, e ciò sia se si ha riguardo al numero dei contratti (26,49%), sia in relazione all'importo complessivo degli stessi (27,29%):

Servizi con importo inferiore ad € 150.000			
Anno	Procedure per l'aggiudicazione	Incidenza percentuale	
		Per numero	Per importo
2011	Procedura negoziata senza previa pubblicazione	32,18	30,88
2012	Affidamento in economia – Cottimo fiduciario	29,48	29,87
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione	26,49	27,29

Sono stati analizzati i **Ribassi d'asta medi per l'affidamento dei contratti per la prestazione di servizi**, ed è stata evidenziata una sostanziale omogeneità dei dati relativi agli anni 2011 e 2012:

Servizi con importo inferiore ad € 150.000	
Anno	Percentuale media di ribasso
2011	7,79%
2012	7,86%

È stata analizzata anche la **Distribuzione territoriale delle imprese aggiudicatarie dei contratti per la prestazione di servizi** – distinta per provincia e per regione – che vede una sostanziale prevalenza dei contratti affidati ad operatori economici con sede in Umbria ed, in particolare, nella provincia di Perugia.

Nel Rapporto è stato infine riportato un **Elenco sintetico dei contratti per la prestazione di servizi**.