

**ANALISI DI IMPATTO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI APPALTI – BIENNIO 2017/2018[[1]](#footnote-1)**

**SOMMARIO: *1. Scopo dell’indagine; 2. I dati complessivi sulle procedure di appalto bandite; 3. I dati sul contenzioso; 4. disaggregazione del dato per ambiti e per importi; 5. La suddivisione del contenzioso per fasce di importo; 6. L’impatto delle decisioni giurisdizionali: dati; 7. L’impatto delle decisioni giurisdizionali: analisi; 8. Un ulteriore approfondimento degli esiti, per soglie d’importo; 9. Il fenomeno della cd sospensiva impropria; 10. Confronto con i dati del rapporto ANCE; 11.Considerazioni di sintesi.***

***1. Scopo dell’indagine***

L’indagine statistica in commento prosegue nel solco di quella già effettuata per gli anni 2015 e 2016. Essa si avvale della collaborazione di ANAC, che ha elaborato e fornito i dati relativi al complesso delle procedure bandite, nonché dell’Ufficio statistica del Consiglio di Stato che ha invece curato le ricerche sulla base dati della Giustizia amministrativa. I primi, costituenti la base di partenza della ricerca, forniscono, grazie alla pressoché totale registrazione delle procedure di gara, la sintesi dell’attività complessiva della PA in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. I secondi sono utili a verificare quanta parte di tali procedure sia oggetto di contenzioso amministrativo e quale sia l’impatto delle decisioni giurisdizionali su di esse, in guisa da comprendere se i “processi di produzione” a regime amministrato, risentano, come sembrerebbe dalla quotidiana lettura dei media, di eccezionali fattori di blocco giurisdizionali, o se, per converso, la parentesi giurisdizionale rappresenti, com’è necessario che sia, un fisiologico momento di controllo e correzione.

L’analisi è stata condotta su base biennale (in questo caso 2017/2018) in modo da avere un arco temporale sufficientemente ampio da garantire rappresentatività e significatività in termini contenziosi. Essa è focalizzata sulla decisione della domanda cautelare (cd sospensiva) che di fatto segna le sorti dell’appalto, decretandone la sospensione nelle more della decisione di merito, o consentendone lo svolgimento, con salvezza della eventuale risarcimento del danno per l’impresa ingiustamente pretermessa.

Il metodo è identico a quello applicato per la prima volta per il biennio precedente (2015/2016).

Gli output si arricchiscono questa volta, grazie proprio agli esiti delle precedenti statistiche e al più ampio riferimento temporale complessivamente indagato, di dati che danno indicazioni sulle costanti strutturali e sui trend, suscettibili di essere esaminati anche in rapporto alle evoluzione del processo normativo.

Nei prossimi paragrafi saranno analizzati dapprima i dati della “produzione amministrativa” di rilievo economico (i.e. il numero dei bandi di gara pubblicati e il loro valore economico, con dettaglio regionale), poi quelli del contenzioso giurisdizionale, seguirà l’incrocio fra le due tipologie di dati secondo la linea di ricerca che, come detto, utilizza quale dato rappresentativo quello delle “sospensive”.

Un focus specifico sarà dedicato ai grandi appalti, area in cui le dinamiche amministrative e contenziose assumono connotati del tutto peculiari.

***2. I dati complessivi sulle procedure di appalto bandite***

Dai dati ANAC emerge che nel 2017 sono state bandite n. 255.151 procedure per un ammontare complessivo posto a base di gara di €. 133.484.439.787.

Nel 2018 le procedure bandite sono state 238.101 per un ammontare complessivo di €. 141.331.493.984.

Rispetto al biennio precedente il numero delle gare si è raddoppiato. Dai dati ANAC raccolti nelle precedente indagine, emergeva infatti che nel 2015 erano state bandite n. 136.645 procedure per un ammontare complessivo posto a base di gara di €. 121.976.997.204; nel 2016 le procedure bandite erano state 120.628 per un ammontare complessivo di €. 110.327.176.475.

Il grande divario numerico, confrontato con il meno rilevante divario economico, fa chiaramente comprendere che a crescere esponenzialmente sono state le procedure di piccolo importo che evidentemente hanno beneficiato del completamento e della chiarificazione, anche per via giurisprudenziale, del nuovo quadro regolatorio varato nel 2016.

Questo il dettaglio suddiviso territorialmente e per tipologia di appalto:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2017** | | **2018** | |
| **Sezione Regionale** | **Tipo procedura** | **Nr. Procedure** | **Imp. Base d'Asta** | **Nr. Procedure** | **Imp. Base d'Asta** |
| **SEZIONE REGIONALE CENTRALE** | Affidamento diretto | 33.522 | 1.645.410.621 | 27.274 | 1.922.294.544 |
|  | Altro | 5.153 | 1.377.181.257 | 4.545 | 1.580.304.800 |
|  | Procedura aperta | 4.578 | 19.794.348.995 | 6.055 | 26.058.258.946 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 2.014 | 6.381.111.569 | 2.757 | 11.293.740.386 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 24.562 | 7.722.889.087 | 17.970 | 10.452.344.673 |
|  | Procedura ristretta | 1.387 | 6.501.953.904 | 1.379 | 6.373.078.143 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 362 | 337.132.463 | 486 | 384.439.618 |
| **SEZIONE REGIONALE CENTRALE Totale** |  | **71.578** | **43.760.027.896** | **60.466** | **58.064.461.110** |
| **SEZIONE REGIONALE ABRUZZO** | Affidamento diretto | 1.648 | 116.845.990 | 1.642 | 208.714.470 |
|  | Altro | 4 | 1.385.000 | 3 | 1.382.660 |
|  | Procedura aperta | 577 | 621.380.510 | 1.769 | 638.663.234 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 129 | 21.061.588 | 122 | 23.390.048 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.054 | 256.271.337 | 1.881 | 446.636.135 |
|  | Procedura ristretta | 45 | 13.812.000 | 49 | 32.319.784 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 20 | 1.523.963 | 377 | 107.051.011 |
| **SEZIONE REGIONALE ABRUZZO Totale** |  | **3.477** | **1.032.280.388** | **5.843** | **1.458.157.342** |
| **SEZIONE REGIONALE BASILICATA** | Affidamento diretto | 261 | 24.069.070 | 547 | 28.466.080 |
|  | Procedura aperta | 1.555 | 784.651.436 | 1.016 | 501.078.942 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 47 | 7.275.080 | 73 | 16.986.350 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 796 | 145.777.321 | 741 | 509.045.098 |
|  | Procedura ristretta | 5 | 1.017.271 | 2 | 152.948 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 6 | 2.111.633 | 5 | 3.202.000 |
| **SEZIONE REGIONALE BASILICATA Totale** |  | **2.670** | **964.901.811** | **2.384** | **1.058.931.419** |
| **SEZIONE REGIONALE CALABRIA** | Affidamento diretto | 2.464 | 286.232.778 | 1.387 | 55.577.282 |
|  | Altro | 1 | 339.996 | 3 | 550.341 |
|  | Procedura aperta | 1.543 | 703.875.594 | 1.578 | 1.008.809.720 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 110 | 13.835.610 | 95 | 13.872.264 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.189 | 165.982.225 | 1.599 | 214.248.574 |
|  | Procedura ristretta | 24 | 8.647.833 | 21 | 65.207.316 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 2.073 | 1.029.636.097 | 534 | 159.904.335 |
| **SEZIONE REGIONALE CALABRIA Totale** |  | **7.404** | **2.208.550.133** | **5.217** | **1.518.169.832** |
| **SEZIONE REGIONALE CAMPANIA** | Affidamento diretto | 4.179 | 214.725.790 | 3.542 | 311.639.151 |
|  | Altro | 147 | 22.999.303 | 140 | 44.737.866 |
|  | Procedura aperta | 4.437 | 2.919.207.555 | 4.180 | 3.895.174.000 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 280 | 65.483.460 | 343 | 697.455.732 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 2.606 | 576.728.268 | 2.252 | 462.337.610 |
|  | Procedura ristretta | 97 | 30.136.602 | 102 | 2.249.829.555 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 64 | 7.165.523 | 61 | 10.391.912 |
| **SEZIONE REGIONALE CAMPANIA Totale** |  | **11.810** | **3.836.446.501** | **10.620** | **7.671.565.827** |
| **SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA** | Affidamento diretto | 2.710 | 287.788.735 | 2.979 | 272.272.905 |
|  | Altro | 800 | 157.993.499 | 814 | 187.590.425 |
|  | Procedura aperta | 2.063 | 5.297.472.322 | 1.963 | 3.749.375.252 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 1.090 | 160.839.020 | 1.246 | 162.974.928 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 4.833 | 3.113.875.709 | 4.522 | 1.158.497.888 |
|  | Procedura ristretta | 257 | 64.244.469 | 106 | 117.743.073 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 20 | 2.897.979 | 17 | 4.607.803 |
| **SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA Totale** |  | **11.773** | **9.085.111.733** | **11.647** | **5.653.062.274** |
| **SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA** | Affidamento diretto | 1.244 | 70.236.306 | 1.646 | 84.230.978 |
|  | Altro | 1.290 | 79.970.287 | 1.266 | 84.221.505 |
|  | Procedura aperta | 4.089 | 1.520.600.846 | 2.453 | 1.756.826.532 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 275 | 94.743.629 | 279 | 98.594.465 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 2.083 | 629.587.350 | 2.981 | 574.735.485 |
|  | Procedura ristretta | 31 | 41.773.011 | 69 | 78.393.362 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 4 | 346.830 | 8 | 3.056.904 |
| **SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA Totale** |  | **9.016** | **2.437.258.258** | **8.702** | **2.680.059.230** |
| **SEZIONE REGIONALE LAZIO** | Affidamento diretto | 3.690 | 298.305.334 | 3.120 | 281.291.720 |
|  | Altro | 524 | 122.080.778 | 340 | 218.263.949 |
|  | Procedura aperta | 5.050 | 3.802.811.848 | 4.957 | 4.621.110.515 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 355 | 56.574.929 | 413 | 79.011.298 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 4.911 | 2.430.763.479 | 5.334 | 1.342.636.957 |
|  | Procedura ristretta | 537 | 79.301.856 | 351 | 475.292.692 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 113 | 18.038.670 | 189 | 35.388.088 |
| **SEZIONE REGIONALE LAZIO Totale** |  | **15.180** | **6.807.876.895** | **14.704** | **7.052.995.219** |
| **SEZIONE REGIONALE LIGURIA** | Affidamento diretto | 1.869 | 1.546.142.446 | 1.525 | 148.702.248 |
|  | Altro | 80 | 752.076.613 | 70 | 19.535.398 |
|  | Procedura aperta | 829 | 730.964.890 | 821 | 2.050.904.829 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 165 | 67.237.764 | 199 | 89.178.748 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.409 | 261.874.809 | 1.577 | 296.502.488 |
|  | Procedura ristretta | 34 | 172.491.689 | 17 | 13.383.102 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 31 | 17.829.938 | 51 | 9.707.974 |
| **SEZIONE REGIONALE LIGURIA Totale** |  | **4.417** | **3.548.618.147** | **4.260** | **2.627.914.787** |
| **SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA** | Affidamento diretto | 7.310 | 399.724.626 | 6.347 | 475.779.346 |
|  | Altro | 1.005 | 236.270.800 | 958 | 359.687.738 |
|  | Procedura aperta | 5.452 | 7.478.902.253 | 5.923 | 8.263.188.208 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 1.495 | 3.117.870.369 | 1.390 | 1.012.655.260 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 9.272 | 3.548.085.025 | 9.498 | 2.668.952.910 |
|  | Procedura ristretta | 243 | 1.437.924.827 | 222 | 712.342.706 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 95 | 14.541.103 | 208 | 68.145.702 |
| **SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA Totale** |  | **24.872** | **16.233.319.003** | **24.546** | **13.560.751.869** |
| **SEZIONE REGIONALE MARCHE** | Affidamento diretto | 934 | 117.083.252 | 986 | 135.373.709 |
|  | Altro | 13 | 1.594.594 | 21 | 14.875.846 |
|  | Procedura aperta | 639 | 677.592.773 | 745 | 709.624.541 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 211 | 36.058.415 | 257 | 43.000.945 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.325 | 387.044.324 | 1.933 | 441.397.552 |
|  | Procedura ristretta | 81 | 55.483.754 | 37 | 15.329.656 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 23 | 14.222.466 | 24 | 19.779.579 |
| **SEZIONE REGIONALE MARCHE Totale** |  | **3.226** | **1.289.079.578** | **4.003** | **1.379.381.827** |
| **SEZIONE REGIONALE MOLISE** | Affidamento diretto | 161 | 4.471.591 | 211 | 11.321.401 |
|  | Altro | 1 | 23.777 |  |  |
|  | Procedura aperta | 209 | 189.591.431 | 184 | 326.452.465 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 18 | 2.670.868 | 16 | 3.104.012 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 208 | 28.488.144 | 247 | 49.154.476 |
|  | Procedura ristretta | 17 | 3.052.399 | 12 | 2.760.023 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione |  |  | 2 | 291.000 |
| **SEZIONE REGIONALE MOLISE Totale** |  | **614** | **228.298.209** | **672** | **393.083.378** |
| **SEZIONE REGIONALE PIEMONTE** | Affidamento diretto | 4.018 | 255.751.847 | 3.480 | 228.941.902 |
|  | Altro | 67 | 28.713.652 | 73 | 25.016.142 |
|  | Procedura aperta | 2.790 | 3.322.372.000 | 3.094 | 3.234.926.202 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 855 | 769.721.932 | 835 | 1.404.920.504 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 5.121 | 845.732.479 | 5.413 | 1.167.405.235 |
|  | Procedura ristretta | 96 | 101.690.165 | 98 | 67.533.524 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 82 | 12.749.139 | 63 | 24.137.754 |
| **SEZIONE REGIONALE PIEMONTE Totale** |  | **13.029** | **5.336.731.214** | **13.056** | **6.152.881.263** |
| **SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO** | Affidamento diretto | 1.272 | 76.341.266 | 571 | 111.634.506 |
|  | Altro | 24 | 2.992.890 | 39 | 6.350.153 |
|  | Procedura aperta | 389 | 558.417.422 | 418 | 1.413.380.190 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 29 | 7.274.039 | 48 | 10.426.707 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 2.467 | 613.138.685 | 2.564 | 620.008.528 |
|  | Procedura ristretta | 3 | 1.856.555 | 5 | 3.019.800 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione |  |  | 5 | 1.798.881 |
| **SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO Totale** |  | **4.184** | **1.260.020.855** | **3.650** | **2.166.618.765** |
| **SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO** | Affidamento diretto | 1.814 | 340.607.338 | 1.533 | 232.417.021 |
|  | Altro | 6 | 1.285.211 | 8 | 1.974.723 |
|  | Procedura aperta | 204 | 450.157.635 | 135 | 467.856.727 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 51 | 25.021.446 | 78 | 18.123.581 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.428 | 442.862.994 | 1.734 | 491.394.791 |
|  | Procedura ristretta | 15 | 4.028.740 | 24 | 127.681.923 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 1.052 | 141.451.800 | 24 | 4.277.797 |
| **SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO Totale** |  | **4.570** | **1.405.415.165** | **3.536** | **1.343.726.564** |
| **SEZIONE REGIONALE PUGLIA** | Affidamento diretto | 2.843 | 204.187.312 | 2.800 | 1.281.312.792 |
|  | Altro | 101 | 5.072.143 | 145 | 4.980.722 |
|  | Procedura aperta | 2.155 | 2.245.443.691 | 2.264 | 1.739.932.898 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 397 | 59.202.600 | 419 | 62.776.973 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 6.002 | 809.505.943 | 6.919 | 1.451.487.303 |
|  | Procedura ristretta | 52 | 11.209.917 | 55 | 91.668.564 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 15 | 11.676.141 | 23 | 4.761.334 |
| **SEZIONE REGIONALE PUGLIA Totale** |  | **11.565** | **3.346.297.747** | **12.625** | **4.636.920.587** |
| **SEZIONE REGIONALE SARDEGNA** | Affidamento diretto | 3.035 | 334.440.922 | 2.468 | 183.892.942 |
|  | Altro | 18 | 1.577.578 | 17 | 2.028.566 |
|  | Procedura aperta | 2.220 | 2.225.646.209 | 1.990 | 2.017.178.073 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 282 | 33.568.848 | 340 | 57.536.653 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 4.253 | 2.232.464.787 | 3.199 | 675.209.278 |
|  | Procedura ristretta | 41 | 9.674.760 | 67 | 53.050.693 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 148 | 7.646.767 | 159 | 259.395.994 |
| **SEZIONE REGIONALE SARDEGNA Totale** |  | **9.997** | **4.845.019.870** | **8.240** | **3.248.292.198** |
| **SEZIONE REGIONALE SICILIA** | Affidamento diretto | 5.512 | 428.232.604 | 4.989 | 699.085.237 |
|  | Altro | 26 | 1.710.612 | 13 | 2.277.998 |
|  | Procedura aperta | 4.584 | 2.097.590.356 | 4.249 | 2.202.788.360 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 323 | 61.731.376 | 321 | 66.759.603 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 3.049 | 6.415.143.512 | 2.594 | 2.193.964.115 |
|  | Procedura ristretta | 180 | 153.275.347 | 269 | 39.460.279 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 134 | 4.180.707 | 117 | 70.142.922 |
| **SEZIONE REGIONALE SICILIA Totale** |  | **13.808** | **9.161.864.515** | **12.552** | **5.274.478.513** |
| **SEZIONE REGIONALE TOSCANA** | Affidamento diretto | 7.467 | 832.050.846 | 6.918 | 210.676.421 |
|  | Altro | 450 | 106.590.512 | 409 | 124.841.231 |
|  | Procedura aperta | 1.591 | 4.083.915.023 | 2.393 | 5.093.574.190 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 661 | 187.179.983 | 659 | 191.467.839 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 3.403 | 1.216.890.843 | 3.053 | 958.035.889 |
|  | Procedura ristretta | 94 | 598.744.950 | 55 | 116.116.791 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 45 | 11.738.099 | 117 | 23.588.178 |
| **SEZIONE REGIONALE TOSCANA Totale** |  | **13.711** | **7.037.110.257** | **13.604** | **6.718.300.539** |
| **SEZIONE REGIONALE UMBRIA** | Affidamento diretto | 555 | 117.280.202 | 487 | 53.150.219 |
|  | Altro | 53 | 14.332.902 | 48 | 22.409.825 |
|  | Procedura aperta | 369 | 292.856.470 | 443 | 875.283.376 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 125 | 43.924.107 | 337 | 19.306.528 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 1.272 | 264.361.904 | 1.430 | 339.643.464 |
|  | Procedura ristretta | 430 | 204.346.990 | 613 | 457.163.307 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 28 | 7.028.867 | 18 | 3.023.030 |
| **SEZIONE REGIONALE UMBRIA Totale** |  | **2.832** | **944.131.443** | **3.376** | **1.769.979.748** |
| **SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA** | Affidamento diretto | 845 | 15.870.224 | 711 | 14.251.969 |
|  | Altro | 44 | 16.567.587 | 40 | 7.547.520 |
|  | Procedura aperta | 286 | 533.437.668 | 228 | 238.938.694 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 96 | 11.223.397 | 136 | 18.126.227 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 277 | 55.101.521 | 360 | 98.419.482 |
|  | Procedura ristretta | 10 | 3.139.489 | 5 | 1.022.949 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 3 | 454.008 | 6 | 656.419 |
| **SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA Totale** |  | **1.561** | **635.793.894** | **1.486** | **378.963.261** |
| **SEZIONE REGIONALE VENETO** | Affidamento diretto | 3.567 | 450.244.725 | 3.413 | 309.047.323 |
|  | Altro | 497 | 116.782.118 | 448 | 139.664.332 |
|  | Procedura aperta | 1.721 | 2.930.549.975 | 1.905 | 2.509.199.385 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 736 | 144.876.667 | 843 | 173.210.380 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 5.034 | 1.082.212.645 | 4.785 | 1.128.542.012 |
|  | Procedura ristretta | 150 | 502.085.415 | 171 | 1.015.502.134 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 2.015 | 2.804.813.202 | 673 | 672.427.705 |
| **SEZIONE REGIONALE VENETO Totale** |  | **13.720** | **8.031.564.748** | **12.238** | **5.947.593.270** |
| **NON CLASSIFICATO** | Affidamento diretto | 36 | 3.183.774 | 235 | 25.914.040 |
|  | Altro | 4 | 650.000 | 42 | 3.770.567 |
|  | Procedura aperta | 21 | 17.171.532 | 66 | 298.628.736 |
|  | Procedura negoziata previa pubblicazione del bando | 26 | 15.287.260 | 52 | 79.783.208 |
|  | Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando | 46 | 11.723.026 | 231 | 142.485.903 |
|  | Procedura ristretta | 3 | 556.958 | 24 | 20.782.047 |
|  | Sistema dinamico di acquisizione | 1 | 148.979 | 24 | 3.840.660 |
| **NON CLASSIFICATO Totale** |  | **137** | **48.721.530** | **674** | **575.205.161** |
| **Totale complessivo** |  | **255.151** | **133.484.439.787** | **238.101** | **141.331.493.984** |

***3. I dati sul contenzioso***

Esaminato il volume delle procedure di gara, e constatata la tendenza incrementale, il focus interesserà ora il numero delle procedure di gara impugnate dinanzi ai TAR nel 2017 e nel 2018, anche al fine di verificare se la tendenza citata abbia avuto correlate ripercussioni in sede giurisdizionale. I dati sul contenzioso attivato sono riportati nelle seguenti tabelle:

Tab. 1 - Ricorsi 2017 – 2018

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Sedi TAR** | | **Procedure impugnate** | |
| **2017** | **2018** |
| TAR ANCONA | | 56 | 65 |
| TAR AOSTA | | 14 | 10 |
| TAR BARI | | 185 | 219 |
| TAR BOLOGNA | | 93 | 109 |
| TAR BOLZANO | | 24 | 19 |
| TAR BRESCIA | | 73 | 81 |
| TAR CAGLIARI | | 127 | 143 |
| TAR CAMPOBASSO | | 25 | 25 |
| TAR CATANIA | | 170 | 161 |
| TAR CATANZARO | | 83 | 122 |
| TAR FIRENZE | | 162 | 173 |
| TAR GENOVA | | 79 | 94 |
| TAR L'AQUILA | | 47 | 25 |
| TAR LATINA | | 54 | 42 |
| TAR LECCE | | 103 | 124 |
| TAR MILANO | | 273 | 344 |
| TAR NAPOLI | | 371 | 402 |
| TAR PALERMO | | 136 | 125 |
| TAR PARMA | | 28 | 28 |
| TAR PERUGIA | | 43 | 31 |
| TAR PESCARA | | 44 | 51 |
| TAR POTENZA | | 52 | 83 |
| TAR REGGIO CALABRIA | | 24 | 24 |
| TAR ROMA | | 677 | 597 |
| TAR SALERNO | | 108 | 103 |
| TAR TORINO | | 152 | 149 |
| TAR TRENTO | | 38 | 25 |
| TAR TRIESTE | | 58 | 48 |
| TAR VENEZIA | | 158 | 181 |
| **TOTALE procedure impugnate** | | **3.457** | **3.603** |
|  | | Confrontando i dati della “produzione” amministrativa con quelli del contenzioso giurisdizionale è agevole ricavare la percentuale di impugnazione, ossia la quota parte delle procedure di gara finisce nelle aule della giustizia amministrativa.  Nella specie, nel 2017 sono state impugnate 3.457 procedure su 255.151 bandite (1,4%). Per il 2018 le impugnazioni sono state 3.603 a fronte di 238.101 procedure bandite (1,5%).  Nonostante le impugnazioni, in termini numerici siano lievemente cresciute rispetto al biennio 2015/2016 (per il 2015 risultavano infatti depositati 3.565 ricorsi, per il 2016 n. 3.329), ove si raffronti, invece, il dato contenzioso con (l’incrementale) andamento delle procedure bandite, emerge una netta e rilevantissima diminuzione del tasso di contenzioso rispetto al 2015/2016. Per il 2015 esso risultava pari a 2,61% degli appalti banditi e per il 2016 pari al 2,76%. Nel biennio 2017/2018, come anticipato, esso risulta rispettivamente dell’1,4% e dell’1,5%.  In estrema e approssimativa sintesi può dirsi che il tasso di contenzioso in materia di appalti è calato di circa il 50%.  La ragione del calo non solo di facile intelligibilità potendo astrattamente dipendere da una serie di fattori di contesto: crisi economica, perdita da appeal della giurisdizione, insostenibilità del costo del contenzioso, etc.  Esiste tuttavia una straordinaria e significativa coincidenza temporale tra la segnalata deflazione contenziosa e la coeva introduzione di un innovativo meccanismo processuale: il rito superaccelerato di cui all’art. 120 bis, introdotto dal legislatore nel 2016.  Esso è stato caratterizzato dall’onere di impugnare sin da subito l’ammissione delle imprese concorrenti alla gara, in guisa da ammettere, in sede di impugnazione dell’aggiudicazione finale, solo le censure relative alla meritevolezza dell’offerta economica. Non può escludersi che il suddetto onere, da assolvere quando ancora non v’è alcuna certezza per l’impresa in ordine alla futura graduatoria, abbia nei fatti disincentivato il contenzioso, soprattutto per gli appalti di fascia bassa, come visto, cresciuti esponenzialmente nel 2017 e 2018.  Del resto, negli anni in esame, non vi sono state altre novità normative rilevanti che possano giustificare un così drastico calo (percentuale), né v’è stato alcun innalzamento del “contributo unificato” da versare per l’attivazione del contenzioso, tale da deflazionarlo.    ***4. Disaggregazione del dato per ambiti e per importi.***  È possibile effettuare un’analisi del dato sul contenzioso, sia per settore che per importi.  Sono stati presi in considerazione 11 ambiti: Sanità, Beni culturali, Difesa, Scuola il primo gruppo, Consip, Anas, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ed altri Enti, il secondo gruppo.  Rispetto al biennio 2015/2016 si è riusciti a disaggregare il grande comparto residuale “altri enti” in comparti più ristretti e significativi: Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ed altri Enti.  In particolare per il 2017 le risultanze sono le seguenti:   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | Sanità | Consip | Beni cult. | Difesa | Scuola | Anas | Regioni | Province | Città Metr. | Comuni | Altri Enti | Totale dep. Appalti | | SEDE | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | **2017** | | ANCONA | 9 | 0 | 0 | 0 | 7 | 2 | 5 | 6 | 0 | 16 | 11 | **56** | | AOSTA | 5 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 1 | **14** | | BARI | 28 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 12 | 5 | 3 | 87 | 40 | **185** | | BOLOGNA | 22 | 0 | 1 | 1 | 5 | 2 | 17 | 2 | 0 | 19 | 24 | **93** | | BOLZANO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | 3 | 6 | **24** | | BRESCIA | 16 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 2 | 7 | 0 | 33 | 8 | **73** | | CAGLIARI | 45 | 0 | 1 | 2 | 6 | 6 | 20 | 3 | 0 | 44 | 0 | **127** | | CAMPOBASSO | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 2 | 0 | 12 | 0 | **25** | | CATANIA | 50 | 1 | 2 | 6 | 10 | 0 | 20 | 0 | 3 | 78 | 0 | **170** | | CATANZARO | 7 | 1 | 1 | 1 | 10 | 5 | 15 | 5 | 0 | 37 | 1 | **83** | | FIRENZE | 40 | 0 | 3 | 4 | 19 | 0 | 21 | 2 | 1 | 54 | 18 | **162** | | GENOVA | 22 | 2 | 2 | 6 | 3 | 0 | 12 | 0 | 3 | 22 | 7 | **79** | | L'AQUILA | 6 | 0 | 3 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 | 15 | 11 | **47** | | LATINA | 10 | 0 | 0 | 1 | 18 | 0 | 1 | 3 | 0 | 21 | 0 | **54** | | LECCE | 15 | 2 | 2 | 6 | 7 | 0 | 2 | 5 | 0 | 58 | 6 | **103** | | MILANO | 61 | 1 | 1 | 1 | 11 | 2 | 16 | 13 | 0 | 80 | 87 | **273** | | NAPOLI | 122 | 1 | 4 | 0 | 3 | 1 | 52 | 2 | 6 | 144 | 36 | **371** | | PALERMO | 32 | 0 | 4 | 1 | 4 | 5 | 39 | 0 | 3 | 40 | 8 | **136** | | PARMA | 4 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 6 | 0 | 8 | 4 | **28** | | PERUGIA | 6 | 1 | 0 | 1 | 6 | 6 | 4 | 5 | 0 | 13 | 1 | **43** | | PESCARA | 20 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 | 17 | 1 | **44** | | POTENZA | 10 | 1 | 0 | 0 | 5 | 3 | 7 | 2 | 0 | 21 | 3 | **52** | | REGGIO CALABRIA | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 | 5 | 0 | **24** | | ROMA | 95 | 83 | 5 | 52 | 32 | 18 | 44 | 1 | 51 | 39 | 257 | **677** | | SALERNO | 13 | 2 | 0 | 0 | 8 | 0 | 2 | 6 | 0 | 58 | 19 | **108** | | TORINO | 36 | 0 | 2 | 0 | 6 | 1 | 11 | 4 | 6 | 37 | 49 | **152** | | TRENTO | 5 | 2 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 23 | 0 | 4 | 0 | **38** | | TRIESTE | 16 | 4 | 1 | 0 | 5 | 2 | 9 | 0 | 0 | 12 | 9 | **58** | | VENEZIA | 40 | 1 | 3 | 0 | 7 | 1 | 24 | 13 | 4 | 50 | 15 | **158** | | TOTALE | **741** | **108** | **39** | **84** | **200** | **58** | **356** | **133** | **87** | **1029** | **622** | **3457** |   Per il 2018 le risultanze sono le seguenti:   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | Sanità | Consip | Beni cult. | Difesa | Scuola | Anas | Regioni | Province | Città Metr. | Comuni | Altri Enti | Totale dep. Appalti | | SEDE | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | **2018** | | ANCONA | 22 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 8 | 8 | 0 | 20 | 0 | **65** | | AOSTA | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 2 | 0 | **10** | | BARI | 61 | 0 | 4 | 4 | 4 | 2 | 37 | 8 | 1 | 68 | 30 | **219** | | BOLOGNA | 18 | 0 | 0 | 4 | 5 | 4 | 23 | 0 | 1 | 33 | 21 | **109** | | BOLZANO | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 8 | **19** | | BRESCIA | 23 | 0 | 0 | 2 | 7 | 0 | 1 | 12 | 0 | 28 | 8 | **81** | | CAGLIARI | 35 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 30 | 3 | 1 | 64 | 7 | **143** | | CAMPOBASSO | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 7 | 1 | 0 | 7 | 2 | **25** | | CATANIA | 35 | 0 | 1 | 4 | 7 | 2 | 18 | 0 | 3 | 64 | 27 | **161** | | CATANZARO | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22 | 14 | 0 | 67 | 8 | **122** | | FIRENZE | 10 | 0 | 1 | 4 | 9 | 2 | 61 | 4 | 6 | 48 | 28 | **173** | | GENOVA | 17 | 1 | 0 | 4 | 1 | 0 | 8 | 3 | 4 | 41 | 15 | **94** | | L'AQUILA | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 0 | 0 | 9 | 4 | **25** | | LATINA | 5 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 5 | 0 | 26 | 0 | **42** | | LECCE | 27 | 0 | 0 | 5 | 2 | 0 | 4 | 12 | 0 | 64 | 10 | **124** | | MILANO | 41 | 3 | 3 | 3 | 15 | 7 | 40 | 11 | 4 | 100 | 117 | **344** | | NAPOLI | 113 | 3 | 16 | 4 | 13 | 3 | 65 | 6 | 9 | 161 | 9 | **402** | | PALERMO | 23 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 30 | 0 | 1 | 41 | 21 | **125** | | PARMA | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 12 | 7 | **28** | | PERUGIA | 7 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 8 | 11 | **31** | | PESCARA | 14 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 8 | 3 | 0 | 21 | 3 | **51** | | POTENZA | 24 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 25 | 6 | 0 | 25 | 0 | **83** | | REGGIO CALABRIA | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 8 | 9 | 3 | **24** | | ROMA | 73 | 94 | 9 | 44 | 15 | 8 | 57 | 2 | 13 | 60 | 222 | **597** | | SALERNO | 9 | 1 | 1 | 0 | 4 | 7 | 3 | 8 | 0 | 62 | 8 | **103** | | TORINO | 32 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 18 | 1 | 7 | 38 | 45 | **149** | | TRENTO | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 5 | 2 | **25** | | TRIESTE | 5 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 8 | 0 | 0 | 16 | 16 | **48** | | VENEZIA | 29 | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 | 33 | 11 | 9 | 51 | 41 | **181** | | TOTALE | **661** | **105** | **39** | **83** | **109** | **50** | **523** | **139** | **67** | **1153** | **674** | **3.603** | | | | |
|  | ***5. La suddivisione del contenzioso per fasce di importo***  Come sopra accennato si è operata anche una distinzione per soglie di importo:  1. Appalti sotto la soglia di €. 200.000  2.Appalti compresi tra €. 200.000 ed un milione di Euro  3.Appalti sopra un milione di Euro.  Le tre soglie seguono lo schema prescelto dal legislatore per la parametrazione del contributo unificato.  Le risultanze per il 2017 sono le seguenti:   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2017 | | | | | SEDE | **≤200.000** | **>200.000**  **≤ 1milione** | **>1milione** | **Totale** | | ANCONA | 13 | 10 | 33 | **56** | | AOSTA | 2 | 2 | 10 | **14** | | BARI | 71 | 43 | 71 | **185** | | BOLOGNA | 17 | 20 | 56 | **93** | | BOLZANO | 5 | 8 | 11 | **24** | | BRESCIA | 26 | 12 | 35 | **73** | | CAGLIARI | 44 | 22 | 61 | **127** | | CAMPOBASSO | 5 | 5 | 15 | **25** | | CATANIA | 68 | 35 | 67 | **170** | | CATANZARO | 34 | 18 | 31 | **83** | | FIRENZE | 56 | 32 | 74 | **162** | | GENOVA | 20 | 17 | 42 | **79** | | L'AQUILA | 26 | 3 | 18 | **47** | | LATINA | 18 | 20 | 16 | **54** | | LECCE | 42 | 19 | 42 | **103** | | MILANO | 68 | 48 | 157 | **273** | | NAPOLI | 102 | 66 | 203 | **371** | | PALERMO | 43 | 28 | 65 | **136** | | PARMA | 6 | 7 | 15 | **28** | | PERUGIA | 8 | 10 | 25 | **43** | | PESCARA | 10 | 11 | 23 | **44** | | POTENZA | 18 | 13 | 21 | **52** | | REGGIO CALABRIA | 7 | 3 | 14 | **24** | | ROMA | 170 | 97 | 410 | **677** | | SALERNO | 53 | 29 | 26 | **108** | | TORINO | 29 | 40 | 83 | **152** | | TRENTO | 6 | 11 | 21 | **38** | | TRIESTE | 15 | 18 | 25 | **58** | | VENEZIA | 50 | 30 | 78 | **158** | | Totale | **1.032** | **677** | **1.748** | **3.457** |   Per il 2018 sono le seguenti   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2018 | | | | | SEDE | **≤200.000** | **>200.000**  **≤ 1milione** | **>1milione** | **Totale** | | ANCONA | 23 | 15 | 27 | **65** | | AOSTA | 3 | 3 | 4 | **10** | | BARI | 67 | 42 | 110 | **219** | | BOLOGNA | 33 | 22 | 54 | **109** | | BOLZANO | 3 | 3 | 13 | **19** | | BRESCIA | 25 | 17 | 39 | **81** | | CAGLIARI | 55 | 31 | 57 | **143** | | CAMPOBASSO | 4 | 6 | 15 | **25** | | CATANIA | 66 | 39 | 56 | **161** | | CATANZARO | 38 | 36 | 48 | **122** | | FIRENZE | 51 | 38 | 84 | **173** | | GENOVA | 21 | 16 | 57 | **94** | | L'AQUILA | 5 | 8 | 12 | **25** | | LATINA | 14 | 8 | 20 | **42** | | LECCE | 40 | 40 | 44 | **124** | | MILANO | 65 | 64 | 215 | **344** | | NAPOLI | 134 | 85 | 183 | **402** | | PALERMO | 38 | 27 | 60 | **125** | | PARMA | 7 | 4 | 17 | **28** | | PERUGIA | 9 | 5 | 17 | **31** | | PESCARA | 6 | 10 | 35 | **51** | | POTENZA | 22 | 26 | 35 | **83** | | REGGIO CALABRIA | 11 | 4 | 9 | **24** | | ROMA | 135 | 85 | 377 | **597** | | SALERNO | 32 | 31 | 40 | **103** | | TORINO | 39 | 30 | 80 | **149** | | TRENTO | 8 | 1 | 16 | **25** | | TRIESTE | 12 | 16 | 20 | **48** | | VENEZIA | 29 | 47 | 105 | **181** | | Totale | **995** | **759** | **1.849** | **3.603** |   Come può notarsi le procedure di maggior importo sono anche quelle relativamente più contestate.  Le impugnazioni delle procedure sopra il milione di euro rappresentano circa il 50% del totale delle impugnazioni. Il dato è assolutamente in linea con quello del biennio 2015/2016. Esso si conferma quindi quale vera e propria costante statistica.  Non si ha il dato in percentuale rispetto al complesso delle procedure bandite (distinte per soglia importo), ma è ragionevole ipotizzare che vi sia una relazione di proporzionalità diretta tra l’importo dell’appalto e il tasso di contenzioso.  Tale relazione giunge per le gare di elevatissimo importo bandite dalla stazioni di committenza centrali (ad es. CONSIP) sino a registrare un rapporto 1 a 1, ossia un tasso di impugnazione del 100% (dati desunti dall’analisi del contenzioso effettuata da CONSIP).  Per gli appalti di minore importo le percentuali scendono sensibilmente, sia in rapporto al totale delle impugnazioni (le impugnazioni delle procedure di valore compreso tra 200 mila e un milione è pari circa al 20% del totale), sia – deve ritenersi, in modo più marcato - in rapporto alle procedure bandite ricomprese in tale *range.*  Ciò è verosimilmente determinato dall’incidenza degli oneri che l’impresa deve affrontare per sostenere il giudizio (contributo unificato e spese legali), in rapporto ai benefici ritraibili dallo stesso in caso di successo.  Il trend si conferma costante rispetto al biennio precedente.  ***6. L’impatto delle decisioni giurisdizionali: dati***  La seconda parte dell’indagine riguarda, come in premessa accennato, l’impatto delle decisioni cautelari. Occorre in particolare verificare: a) dapprima quanta parte delle impugnazioni sopra descritte, genera provvedimenti giurisdizionali cautelari; b) quanti fra questi ultimi, sortiscano un effetto “sospensivo” della procedura di gara con conseguente “blocco” temporaneo del processo produttivo.  Il dato delle ordinanze cautelari emesse in materia di appalti sui depositi dell’anno 2017 e di quelle, fra le stesse, che hanno effetto sospensivo, risulta dalla seguente tabella:   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | SEDE | Ordinanze cautelari emesse sui depositi 2017 | Di cui ordinanze con effetto sospensivo | % | | TAR ANCONA | 49 | 14 | 28,6 | | TAR AOSTA | 12 | 3 | 25,0 | | TAR BARI | 148 | 38 | 25,7 | | TAR BOLOGNA | 83 | 8 | 9,6 | | TAR BOLZANO | 20 | 6 | 30,0 | | TAR BRESCIA | 61 | 14 | 23,0 | | TAR CAGLIARI | 105 | 29 | 27,6 | | TAR CAMPOBASSO | 23 | 8 | 34,8 | | TAR CATANIA | 142 | 48 | 33,8 | | TAR CATANZARO | 63 | 22 | 34,9 | | TAR FIRENZE | 141 | 35 | 24,8 | | TAR GENOVA | 70 | 21 | 30,0 | | TAR L'AQUILA | 28 | 9 | 32,1 | | TAR LATINA | 51 | 17 | 33,3 | | TAR LECCE | 92 | 29 | 31,5 | | TAR MILANO | 241 | 60 | 24,9 | | TAR NAPOLI | 329 | 111 | 33,7 | | TAR PALERMO | 123 | 40 | 32,5 | | TAR PARMA | 28 | 7 | 25,0 | | TAR PERUGIA | 37 | 8 | 21,6 | | TAR PESCARA | 39 | 11 | 28,2 | | TAR POTENZA | 44 | 9 | 20,5 | | TAR REGGIO CALABRIA | 21 | 4 | 19,0 | | TAR ROMA | 561 | 137 | 24,4 | | TAR SALERNO | 95 | 32 | 33,7 | | TAR TORINO | 134 | 56 | 41,8 | | TAR TRENTO | 30 | 5 | 16,7 | | TAR TRIESTE | 52 | 20 | 38,5 | | TAR VENEZIA | 131 | 43 | 32,8 | | TOTALE | **2953** | **844** | **28,6** |   Il dato delle ordinanze cautelari emesse in materia di appalti sui depositi dell’anno 2018 e di quelle, fra le stesse, che hanno effetto sospensivo, risulta dalla seguente tabella:   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | SEDE | Ordinanze cautelari emesse sui depositi 2018 | Di cui ordinanze con effetto sospensivo | % | | TAR ANCONA | 76 | 16 | 21,1 | | TAR AOSTA | 10 | 2 | 20,0 | | TAR BARI | 254 | 34 | 13,4 | | TAR BOLOGNA | 132 | 5 | 3,8 | | TAR BOLZANO | 27 | 4 | 14,8 | | TAR BRESCIA | 96 | 17 | 17,7 | | TAR CAGLIARI | 152 | 21 | 13,8 | | TAR CAMPOBASSO | 37 | 5 | 13,5 | | TAR CATANIA | 190 | 42 | 22,1 | | TAR CATANZARO | 146 | 28 | 19,2 | | TAR FIRENZE | 207 | 37 | 17,9 | | TAR GENOVA | 122 | 28 | 23,0 | | TAR L'AQUILA | 28 | 7 | 25,0 | | TAR LATINA | 56 | 14 | 25,0 | | TAR LECCE | 148 | 27 | 18,2 | | TAR MILANO | 470 | 68 | 14,5 | | TAR NAPOLI | 495 | 108 | 21,8 | | TAR PALERMO | 163 | 32 | 19,6 | | TAR PARMA | 32 | 5 | 15,6 | | TAR PERUGIA | 45 | 10 | 22,2 | | TAR PESCARA | 78 | 14 | 17,9 | | TAR POTENZA | 102 | 19 | 18,6 | | TAR REGGIO CALABRIA | 29 | 4 | 13,8 | | TAR ROMA | 846 | 86 | 10,2 | | TAR SALERNO | 132 | 25 | 18,9 | | TAR TORINO | 208 | 31 | 14,9 | | TAR TRENTO | 33 | 3 | 9,1 | | TAR TRIESTE | 55 | 7 | 12,7 | | TAR VENEZIA | 253 | 41 | 16,2 | | TOTALE | **4622** | **740** | **16,0** |   Il dato è, in media, in netta discesa rispetto al biennio 2015/2016, anni in cui le sospensive hanno costituito circa il 30% delle ordinanze emesse.  Di grande interesse statistico è il dato del 2018 che fa registrare addirittura un 50% di riduzione del tasso di sospensione (rapporto ordinanze cautelari/ordinanze sospensive)  ***7. L’impatto delle decisioni giurisdizionali: analisi***  Dai dati riportati al par. 6 si ricava agevolmente l’impatto delle “sospensive” disposte dai TAR rispetto al complesso degli appalti banditi.  **In particolare per il 2017 l’effetto temporaneamente “bloccante” si è verificato per lo 0,33% del totale delle procedure bandite (844/255.151\*100).**    **Per il 2018 l’effetto “bloccante” si è verificato per lo 0,31% delle procedure bandite (740/238.101\*100).**  In realtà il dato dev’essere ulteriormente raffinato considerando gli appelli cautelari.  Numerose ordinanze emesse dai TAR vengono infatti ribaltate in appello dal Consiglio di Stato o dal CGARS (per le ordinanze cautelari emesse dai TAR siciliani).  Nel 2017, 10 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l’effetto sospensivo della procedura. Al contempo però 54 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+44).   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  | ESITO 1° GRADO | | | ESITO APPELLO | **Accoglie** | **Respinge** | | ACCOGLIE | 10 | 54 | | RESPINGE | 31 | 132 | | Totale | **41** | **186** |     Nel 2018, 19 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l’effetto sospensivo della procedura. Al contempo però 55 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+36).   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  | ESITO 1° GRADO | | | ESITO APPELLO | **Accoglie** | **Respinge** | | ACCOGLIE | 19 | 55 | | RESPINGE | 36 | 159 | | Totale | **55** | **214** |     Il ricalcolo delle percentuali di “blocco” alla luce degli esiti del gravame conduce ai seguenti risultati:  Il dato è in netto e drastico calo rispetto al biennio 2015/2016: per il 2015 la percentuale era infatti dello 0,73%;  per il 2016 dello 0,81%.  Ciò è sostanzialmente dovuto, non già ad un mutato atteggiamento del giudice amministrativo dinanzi alla domanda cautelare (sebbene il dato del 2018 di cui al par. 6, offra spunti anche in questo senso), quanto all’aumentato volume delle gare bandite nell’ultimo biennio, a fronte di una sostanziale costanza del numero delle impugnazioni (con conseguente decremento del tasso di impugnazione: rapporto numero di impugnazioni/numero di procedure bandite).  ***8. Un ulteriore approfondimento degli esiti, per soglie d’importo***  La ricerca ha consentito di disaggregare ulteriormente il dato delle ordinanze cautelari, per tre soglie di importo (200.000, sino ad 1 milione, oltre 1 milione di Euro)  Nelle tabelle che seguono sono esposti dapprima i dati delle ordinanze cautelari (di qualsiasi tenore) e poi le ordinanze cautelari con effetto sospensivo.  Anno 2017 (ordinanze cautelari)   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2017 | | | | | SEDE | **<=200.000** | **> 200.000**  **<= 1 milione** | **> 1 milione** | **Totale** | | ANCONA | 10 | 10 | 29 | **49** | | AOSTA | 1 | 2 | 9 | **12** | | BARI | 45 | 39 | 64 | **148** | | BOLOGNA | 14 | 18 | 51 | **83** | | BOLZANO | 3 | 7 | 10 | **20** | | BRESCIA | 19 | 9 | 33 | **61** | | CAGLIARI | 30 | 22 | 53 | **105** | | CAMPOBASSO | 5 | 5 | 13 | **23** | | CATANIA | 47 | 33 | 62 | **142** | | CATANZARO | 24 | 15 | 24 | **63** | | FIRENZE | 47 | 30 | 64 | **141** | | GENOVA | 16 | 17 | 37 | **70** | | L'AQUILA | 12 | 3 | 13 | **28** | | LATINA | 15 | 21 | 15 | **51** | | LECCE | 33 | 19 | 40 | **92** | | MILANO | 54 | 45 | 142 | **241** | | NAPOLI | 87 | 63 | 179 | **329** | | PALERMO | 38 | 26 | 59 | **123** | | PARMA | 5 | 8 | 15 | **28** | | PERUGIA | 8 | 9 | 20 | **37** | | PESCARA | 7 | 10 | 22 | **39** | | POTENZA | 16 | 11 | 17 | **44** | | REGGIO CALABRIA | 4 | 3 | 14 | **21** | | ROMA | 111 | 93 | 357 | **561** | | SALERNO | 43 | 27 | 25 | **95** | | TORINO | 21 | 36 | 77 | **134** | | TRENTO | 4 | 8 | 18 | **30** | | TRIESTE | 14 | 15 | 23 | **52** | | VENEZIA | 38 | 29 | 64 | **131** | | Totale | **771** | **633** | **1549** | **2953** |   Anno 2018 (ordinanze cautelari)   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2018 | | | | | SEDE | **<=200.000** | **> 200.000**  **<= 1 milione** | **>1 milione** | **Totale** | | ANCONA | 17 | 35 | 24 | **76** | | AOSTA | 2 | 5 | 3 | **10** | | BARI | 40 | 126 | 88 | **254** | | BOLOGNA | 24 | 63 | 45 | **132** | | BOLZANO | 2 | 14 | 11 | **27** | | BRESCIA | 22 | 45 | 29 | **96** | | CAGLIARI | 36 | 73 | 43 | **152** | | CAMPOBASSO | 4 | 19 | 14 | **37** | | CATANIA | 50 | 89 | 51 | **190** | | CATANZARO | 24 | 78 | 44 | **146** | | FIRENZE | 33 | 102 | 72 | **207** | | GENOVA | 19 | 59 | 44 | **122** | | L'AQUILA | 3 | 16 | 9 | **28** | | LATINA | 13 | 25 | 18 | **56** | | LECCE | 27 | 79 | 42 | **148** | | MILANO | 30 | 249 | 191 | **470** | | NAPOLI | 102 | 236 | 157 | **495** | | PALERMO | 31 | 79 | 53 | **163** | | PARMA | 6 | 15 | 11 | **32** | | PERUGIA | 7 | 21 | 17 | **45** | | PESCARA | 5 | 41 | 32 | **78** | | POTENZA | 18 | 54 | 30 | **102** | | REGGIO CALABRIA | 11 | 11 | 7 | **29** | | ROMA | 90 | 419 | 337 | **846** | | SALERNO | 28 | 67 | 37 | **132** | | TORINO | 29 | 104 | 75 | **208** | | TRENTO | 4 | 15 | 14 | **33** | | TRIESTE | 7 | 30 | 18 | **55** | | VENEZIA | 25 | 136 | 92 | **253** | | Totale | **709** | **2305** | **1608** | **4622** |   Le ordinanze con tenore sospensivo disaggregate per fasce di importo dell’appalto sono descritte dalla tabella che segue:  Anno 2017 (ordinanze sospensive)   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2017 | | | | | SEDE | **<=200.000** | **>200.000**  **<=1 milione** | **>1 milione** | **Totale** | | ANCONA | 6 | 2 | 6 | **14** | | AOSTA | 0 | 1 | 2 | **3** | | BARI | 11 | 6 | 21 | **38** | | BOLOGNA | 0 | 1 | 7 | **8** | | BOLZANO | 2 | 2 | 2 | **6** | | BRESCIA | 3 | 4 | 7 | **14** | | CAGLIARI | 8 | 10 | 11 | **29** | | CAMPOBASSO | 1 | 2 | 5 | **8** | | CATANIA | 17 | 11 | 20 | **48** | | CATANZARO | 6 | 7 | 9 | **22** | | FIRENZE | 15 | 9 | 11 | **35** | | GENOVA | 8 | 1 | 12 | **21** | | L'AQUILA | 3 | 0 | 6 | **9** | | LATINA | 4 | 6 | 7 | **17** | | LECCE | 14 | 8 | 7 | **29** | | MILANO | 14 | 12 | 34 | **60** | | NAPOLI | 31 | 23 | 57 | **111** | | PALERMO | 14 | 8 | 18 | **40** | | PARMA | 2 | 0 | 5 | **7** | | PERUGIA | 3 | 2 | 3 | **8** | | PESCARA | 4 | 2 | 5 | **11** | | POTENZA | 3 | 1 | 5 | **9** | | REGGIO CALABRIA | 1 | 0 | 3 | **4** | | ROMA | 25 | 12 | 100 | **137** | | SALERNO | 20 | 1 | 11 | **32** | | TORINO | 10 | 14 | 32 | **56** | | TRENTO | 1 | 0 | 4 | **5** | | TRIESTE | 3 | 7 | 10 | **20** | | VENEZIA | 12 | 11 | 20 | **43** | | Totale | **241** | **163** | **440** | **844** |   Anno 2018 (ordinanze sospensive)   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | 2018 | | | | | SEDE | **<=200.000** | **>200.000**  **<= 1 milione** | **>1 milione** | **Totale** | | ANCONA | 5 | 3 | 8 | **16** | | AOSTA | 1 | 1 | 0 | **2** | | BARI | 7 | 9 | 18 | **34** | | BOLOGNA | 2 | 0 | 3 | **5** | | BOLZANO | 1 | 0 | 3 | **4** | | BRESCIA | 8 | 2 | 7 | **17** | | CAGLIARI | 5 | 7 | 9 | **21** | | CAMPOBASSO | 1 | 0 | 4 | **5** | | CATANIA | 16 | 14 | 12 | **42** | | CATANZARO | 3 | 10 | 15 | **28** | | FIRENZE | 13 | 5 | 19 | **37** | | GENOVA | 9 | 3 | 16 | **28** | | L'AQUILA | 1 | 3 | 3 | **7** | | LATINA | 4 | 3 | 7 | **14** | | LECCE | 7 | 9 | 11 | **27** | | MILANO | 6 | 14 | 48 | **68** | | NAPOLI | 26 | 29 | 53 | **108** | | PALERMO | 9 | 8 | 15 | **32** | | PARMA | 3 | 1 | 1 | **5** | | PERUGIA | 2 | 1 | 7 | **10** | | PESCARA | 3 | 6 | 5 | **14** | | POTENZA | 6 | 10 | 3 | **19** | | REGGIO CALABRIA | 2 | 1 | 1 | **4** | | ROMA | 20 | 12 | 54 | **86** | | SALERNO | 5 | 11 | 9 | **25** | | TORINO | 9 | 10 | 12 | **31** | | TRENTO | 1 | 1 | 1 | **3** | | TRIESTE | 2 | 2 | 3 | **7** | | VENEZIA | 10 | 12 | 19 | **41** | | Totale | **187** | **187** | **366** | **740** |   Anche in questo caso si conferma il trend del 2015/2016. Il tasso di sospensione (rapporto “ordinanze emesse/sospensive accordate) rimane sostanzialmente costante al variare della soglia (oscillando intorno ad una media del 23/25%), ad eccezione del 2018. In quest’ultimo anno il dato che maggiormente spicca risiede nel rapporto “ordinanze emesse/sospensive accordate” in appalti di fascia media (compresi tra 200.000 e un milione di Euro). Esso scende nel 2018 addirittura all’8% (solo 187 sospensive a fronte di 2305 ordinanze emesse cautelari).  Trattandosi di un’evidenza statistica rilevata solo nell’ultimo anno, non vi sono ancora elementi sufficienti per comprendere se essa possa essere l’inizio di un trend. Di certò può dirsi che nel 2018, per gli appalti di fascia media, l’atteggiamento del giudice della cautela è stato più orientato a lasciare la *res adhuc* integra in vista della decisione definitiva (comunque molto celere grazie al rito appalti).  ***9. Il fenomeno della cd sospensiva impropria***  Come sopra dimostrato, il dato di blocco connesso “direttamente” alle pronunce giudiziarie cautelari è così basso da potere essere ritenuto assolutamente fisiologico in un sistema di tutela conformato dal diritto comunitario, qual è quello in ambito appalti.  Esiste tuttavia un fattore di blocco “indirettamente” connesso, non alle pronunce ma, alla semplice pendenza di un giudizio, non imposto né giustificato da norme, tanto meno di provenienza comunitaria, che ben può considerarsi il frutto della cd “burocrazia difensiva”.  Tale blocco indiretto cresce al crescere dell’importo degli appalti. In sostanza, sino a quando il giudizio non si è definitivamente concluso, eventualmente anche in grado d’appello, negli appalti di grande importo molte amministrazioni non procedono alla stipula del contratto temendo di essere esposte ad una possibile responsabilità patrimoniale ed erariale (è noto che in materia d’appalti la responsabilità civile dell’amministrazione prescinde dalla colpa). Così reagendo, alcune amministrazioni, di fatto, estendono lo *stand still period* ben oltre quello previsto dalla legge.  Il fenomeno è stimolato da tre circostanze: la prima è che l’eventuale esposizione sul versante risarcitorio è nei casi degli appalti di più elevato importo, così rilevante per le stazioni di committenza, da mettere a rischio la stessa sopravvivenza di queste ultime; la seconda, strettamente correlata, è che le stazioni di committenza non trovano compagnie assicurative disposte ad assicurare il rischio di una responsabilità civile “oggettiva”; la terza, non meno importante, è che il differimento nel tempo della stipula del contratto, in pendenza di un giudizio pendente, non è fattispecie sanzionata in modo efficace.  ***10. Confronto con i dati del rapporto ANCE***  Nel giugno 2019 è stato pubblicato uno studio condotto dall’osservatorio ANCE (Associazione nazionale costruttori edili).  Nelle conclusioni si afferma che l’84% delle opere ferme risulta bloccato prima dell’apertura dei cantieri per cause procedurali amministrative (nel 43% dei casi), per cause finanziarie (36%) o per decisioni politiche che non arrivano prima della gara (19%).  Le opere ferme per «complessità del quadro normativo di riferimento in materia di appalti pubblici» - e in particolare per contenzioso in sede di gara, sarebbero invece il 6%.  Il dato esposto già conferma che il blocco degli appalti (in questo caso di lavori) è prevalentemente effetto di ragioni amministrative/finanziarie, e non giudiziarie.  A ben vedere poi il dato del blocco giudiziario (6%) è sovrastimato.  Da un esame della campionatura effettuata da ANCE al fine di individuare le opere ferme a causa del contenzioso emerge che le (uniche) due opere valutate sono: 1.lo schema depurativo agglomerato di Reggio Calabria; 2. L’autostrada Roma/Latina.  Tuttavia, quanto alla prima, non risulta affatto un contenzioso in sede giurisdizionale amministrativa[[2]](#footnote-2); quanto alla seconda, trattasi di opera inserita nella legge “obiettivo” sin dal 2001 per la quale la gara è stata bandita nel 2011. Il contenzioso ha interessato la sola parentesi temporale luglio 2016/settembre 2018 e si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato del 13 settembre 2018, n. 5374[[3]](#footnote-3) che ha annullato la gara a seguito di complessa istruttoria di carattere finanziario. Dunque se di “blocco” giudiziario si può parlare (questo è infatti un caso in cui il blocco è stato giustificato da un’illegittimità della procedura di gara poi definitivamente accertata) esso ha interessato un arco temporale decisamente ridotto rispetto al lungo tempo impiegato dall’amministrazione in sede di programmazione e gestione delle fasi di progettazione e realizzazione.  In ogni caso, per quel che rileva in questa sede, le conclusioni del rapporto ANCE, depurate dalle imprecisioni sopra segnalate, confermano il bassissimo livello della percentuale complessiva di “blocco” giudiziario.  ***11.Considerazioni di sintesi***  I dati salienti emersi dallo studio consentono di validare le seguenti conclusioni:   * Nel 2017 e 2018 il numero delle procedure bandite è cresciuto esponenzialmente, soprattutto nel sottosoglia. Ciò è certamente dovuto, principalmente, al consolidarsi della legislazione e del quadro normativo attuativo, nonché di quello giurisprudenziale. * A fronte di questa rivitalizzazione del sottosoglia, il dato sul contenzioso è rimasto sostanzialmente inalterato. La ragione potrebbe risiedere, nel meccanismo processuale di cui all’art. 120 comma 2 bis (cd rito superaccelerato, da poco abrogato) ed al correlato onere di impugnazione immediata delle altrui ammissioni che, nei fatti, potrebbe aver disincentivato il ricorso per i piccoli appalti. Per l’effetto, il tasso di contenzioso si è ridotto di circa il 50% * La percentuale di “blocco” giudiziario degli appalti si è conseguentemente fortemente contratta, attestandosi sullo 0,3% rispetto allo 0,7% del precedente biennio. * la percentuale di “blocco” provocate dal filtro giurisdizionale è più che compatibile con il margine fisiologico di errore delle amministrazioni, ove si consideri che trattasi di procedure complesse con molti partecipanti. * Esiste, soprattutto per gli appalti di elevato importo, un fenomeno di blocco indiretto, imputabile alla cd “burocrazia difensiva”, legato all’esposizione della stazione appaltante al rischio risarcitorio (indipendentemente dalla colpa) e alla conseguente responsabilità del funzionario. Tale ultimo aspetto, e le relative cause, probabilmente meritano l’attenzione del legislatore e misure correttive ad hoc | | | | | |

1. Analisi elaborata con la collaborazione dell’Ufficio Studi, massimario e formazione; dell’Ufficio Stampa e comunicazione della Giustizia amministrativa e degli Uffici statistici del Consiglio di Stato. A cura del *cons.* *Giulio Veltri*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Si tratta di un intervento funzionale all’adeguamento alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 19 luglio 2012 e 10 aprile 2014, ai sensi degli articoli 37 e 38, co. 1, del D.Lgs. 50/2016 nel 2014 in materia di trattamento delle acque reflue urbane. L’intervento fu oggetto di project financing nel 2014 a mezzo di bando poi annullato in autotutela dalla stessa amministrazione a seguito di indagini penale per fenomeni di corruttela. Per il medesimo intervento risulta un bando di Invitalia dell’ ottobre 2018, che svolge il ruolo di Centrale di Committenza per il Commissario Unico, Procedura aperta ex articolo 60 del D.Lgs. 50/2016 per l’affidamento dei *“Servizi integrati di indagini, progettazione, direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed in fase di esecuzione finalizzati all’attuazione dell’intervento “Ato 5 Reggio Calabria – Completamento e ottimizzazione dello schema depurativo dell’agglomerato di Reggio Calabria” – Codice ID. 33465* Delibera CIPE n. 60/2012. Determina a Contrarre del CSU n. 61 del 4 giugno 2018. Termine per la presentazione delle offerte 18 dicembre 2018 h. 11:00. [↑](#footnote-ref-2)
3. Lo scorso 30 aprile 2019 il Consiglio di Stato ha inoltre dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione della sentenza 5374/2018. [↑](#footnote-ref-3)