



Consiglio di Stato

-Ufficio Stampa e Comunicazione -

-Ufficio Studi, Massimario e Formazione -

ANALISI DI IMPATTO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI APPALTI

SOMMARIO: *1. Scopo dell'indagine; 2. I dati complessivi sulle procedure di appalto bandite; 3. I dati sul contenzioso amministrativo; 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. I tempi del giudizio cautelare; 10. Focus sui grandi appalti gestiti da CONSIP (forniture e servizi) e da ANAS (lavori) 11. Considerazioni finali*

1. Scopo dell'indagine

L'indagine statistica si avvale di dati ANAC, elaborati su richiesta del Consiglio di Stato, e di dati presenti nel sistema informativo della Giustizia amministrativa.

I **dati ANAC**, che costituiscono 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 **dati presenti nel sistema informativo della Giustizia amministrativa** sono utili a verificare quanta parte di tali procedure sono oggetto di contenzioso amministrativo e quale sia l'impatto delle decisioni giurisdizionali su di esse, in guisa da comprendere se i processi produttivi pubblici risentano di eccezionali fattori di blocco o, piuttosto, di un fisiologico momento di controllo e correzione.

L'**analisi è focalizzata sull'impatto della decisione della domanda cautelare (cd sospensiva)**, che di fatto decide le sorti della realizzazione - immediata o meno - 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.

L'**indagine è stata condotta per il biennio 2015/2016**, in modo da avere un arco temporale sufficientemente ampio da essere rappresentativo in termini contenziosi e da evidenziare un trend significativo.

2. I dati complessivi sulle procedure di appalto bandite

Dai dati ANAC emerge che **nel 2015 sono 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 sono state 120.628 per un ammontare complessivo di € 110.327.176.475.

Questo il dettaglio suddiviso territorialmente e per tipologia di appalto:

Sezione Regionale	Tipo Procedura	Nr. Procedure		Importo Base Asta €.	
		2015	2016	2015	2016
SEZIONE REGIONALE CENTRALE	Affidamento diretto	8.760	7.670	1.549.401.006	1.007.375.965
	Altro	2.947	2.412	1.270.001.737	978.899.246
	Procedura aperta	3.757	3.284	19.852.767.002	15.463.366.035
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	920	809	9.755.746.022	4.413.466.345
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	8.113	8.041	10.147.469.981	6.653.225.374
	Procedura ristretta	1.078	876	5.115.082.046	6.774.878.687
	Sistema dinamico di acquisizione	127	148	38.211.255	60.198.259
SEZIONE REGIONALE CENTRALE Totale		25.702	23.240	47.728.679.050	35.351.409.910
SEZIONE REGIONALE ABRUZZO	Affidamento diretto	551	405	107.272.159	118.154.129
	Altro	17	12	2.452.279	2.488.795
	Procedura aperta	1.213	368	1.666.269.608	538.435.468
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	45	54	8.825.939	11.666.035
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.231	874	373.554.639	201.668.599
	Procedura ristretta	91	25	24.728.252	8.470.796
	Sistema dinamico di acquisizione	7	342	1.033.373	176.844.300
SEZIONE REGIONALE ABRUZZO Totale		3.155	2.080	2.184.136.249	1.057.728.122
SEZIONE REGIONALE BASILICATA	Affidamento diretto	339	193	40.561.281	33.648.853
	Altro	1	2	84.000	180.528
	Procedura aperta	308	305	472.519.862	409.032.334
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	39	28	8.034.100	3.856.399
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	792	510	166.119.662	106.973.138
	Procedura ristretta	9	5	1.581.208	1.720.129
	Sistema dinamico di acquisizione	2	714	327.500	301.258.951
SEZIONE REGIONALE BASILICATA Totale		1.490	1.757	689.227.613	856.670.332
SEZIONE REGIONALE CALABRIA	Affidamento diretto	375	288	349.897.069	40.678.986
	Altro	2	1	460.645	111.000
	Procedura aperta	1.403	772	785.630.537	536.763.293
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	68	42	7.664.644	5.061.694
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	829	374	212.742.771	85.709.483

	Procedura ristretta	20	21	4.314.505	11.788.999
	Sistema dinamico di acquisizione	136	82	99.086.898	93.334.171
SEZIONE REGIONALE CALABRIA Totale		2.833	1.580	1.459.797.069	773.447.626
SEZIONE REGIONALE CAMPANIA	Affidamento diretto	1.500	1.302	199.164.370	277.849.778
	Altro	150	131	21.972.684	20.465.638
	Procedura aperta	2.914	1.875	3.491.163.676	2.330.806.942
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	111	145	62.940.369	45.395.057
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.374	1.255	573.943.726	631.728.875
	Procedura ristretta	278	52	563.305.919	104.354.604
	Sistema dinamico di acquisizione	453	692	810.707.645	2.825.006.814
SEZIONE REGIONALE CAMPANIA Totale		6.780	5.452	5.723.198.388	6.235.607.708
SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA	Affidamento diretto	2.689	2.094	344.535.053	292.624.580
	Altro	708	656	148.677.173	124.752.596
	Procedura aperta	1.138	1.301	2.571.109.955	2.024.640.864
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	189	317	50.959.203	101.540.366
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.776	2.795	1.056.832.162	1.363.702.327
	Procedura ristretta	87	69	399.006.814	125.749.880
	Sistema dinamico di acquisizione	45	116	40.890.597	126.164.497
SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA Totale		7.632	7.348	4.612.010.958	4.159.175.109
SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	Affidamento diretto	645	386	80.810.277	112.843.317
	Altro	251	282	51.627.792	52.075.163
	Procedura aperta	257	310	469.519.319	386.858.223
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	89	144	23.162.469	33.711.471
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.022	828	283.215.111	216.453.119
	Procedura ristretta	31	21	216.320.539	172.887.917
	Sistema dinamico di acquisizione	5	1	516.658	198.000
SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA Totale		2.300	1.972	1.125.172.164	975.027.210
SEZIONE REGIONALE LAZIO	Affidamento diretto	2.245	1.505	475.688.113	279.815.139
	Altro	139	107	120.553.927	106.831.055
	Procedura aperta	1.899	1.474	3.126.643.935	1.439.921.386
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	142	169	39.610.330	39.189.677
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.872	2.624	975.698.091	1.242.171.209
	Procedura ristretta	228	205	118.734.940	45.085.562
	Sistema dinamico di acquisizione	26	1.067	6.369.741	4.220.842.119

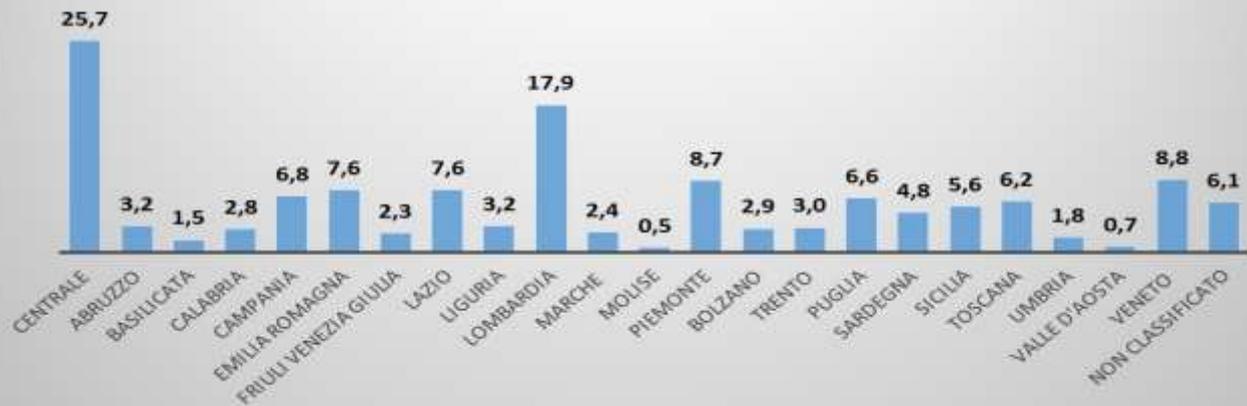
SEZIONE REGIONALE LAZIO Totale		7.551	7.151	4.863.299.076	7.373.856.146
SEZIONE REGIONALE LIGURIA	Affidamento diretto	862	633	150.961.211	164.027.458
	Altro	251	93	157.219.805	19.322.883
	Procedura aperta	685	355	643.894.892	1.264.176.015
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	60	91	40.602.987	54.230.318
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.180	1.040	318.811.312	322.690.853
	Procedura ristretta	32	22	27.122.050	23.160.923
	Sistema dinamico di acquisizione	134	936	32.575.627	925.692.935
SEZIONE REGIONALE LIGURIA Totale		3.204	3.170	1.371.187.884	2.773.301.386
SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA	Affidamento diretto	4.417	2.990	557.604.689	409.091.107
	Altro	877	765	397.348.590	208.127.668
	Procedura aperta	5.044	3.184	9.800.142.907	6.292.723.209
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	417	711	304.796.926	466.311.846
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	6.699	5.666	6.090.207.439	1.996.129.874
	Procedura ristretta	175	900	840.560.162	1.768.677.519
	Sistema dinamico di acquisizione	311	42	93.453.813	22.060.109
SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA Totale		17.940	14.258	18.084.114.526	11.163.121.331
SEZIONE REGIONALE MARCHE	Affidamento diretto	744	567	92.081.883	166.343.993
	Altro		3		421.684
	Procedura aperta	510	362	497.675.492	340.593.679
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	147	106	24.757.171	12.474.042
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	933	791	371.538.032	640.300.431
	Procedura ristretta	19	24	10.701.671	36.013.728
	Sistema dinamico di acquisizione	9	13	1.238.914	1.454.124
SEZIONE REGIONALE MARCHE Totale		2.362	1.866	997.993.163	1.197.601.682
SEZIONE REGIONALE MOLISE	Affidamento diretto	63	52	9.521.779	11.411.917
	Altro	1		50.000	
	Procedura aperta	108	132	60.818.223	87.220.157
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	8	13	1.179.725	2.384.291
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	333	227	70.273.462	40.460.471
	Procedura ristretta	3	9	970.017	1.799.682
	Sistema dinamico di acquisizione	10	6	1.241.791	1.068.292
SEZIONE REGIONALE MOLISE Totale		526	439	144.054.997	144.344.809

SEZIONE REGIONALE PIEMONTE	Affidamento diretto	1.921	1.839	240.180.028	214.762.273
	Altro	71	55	32.913.635	13.268.595
	Procedura aperta	2.165	1.508	2.101.460.098	1.692.027.381
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	240	327	92.476.783	63.063.321
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.134	2.938	842.476.652	829.746.633
	Procedura ristretta	149	76	423.950.022	55.566.060
	Sistema dinamico di acquisizione	999	228	1.332.952.756	151.353.685
SEZIONE REGIONALE PIEMONTE Totale		8.679	6.971	5.066.409.976	3.019.787.948
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	Affidamento diretto	861	695	106.513.407	327.939.457
	Altro	150	56	31.845.252	5.277.052
	Procedura aperta	353	241	354.925.941	580.190.283
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	33	30	36.058.396	6.855.624
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.584	1.755	355.233.894	555.208.188
	Procedura ristretta	11	8	3.187.600	2.618.985
	Sistema dinamico di acquisizione		1		207.320
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO Totale		2.992	2.786	887.764.490	1.478.296.908
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	Affidamento diretto	1.559	1.353	500.676.008	387.249.613
	Altro	8	3	4.054.317	332.450
	Procedura aperta	167	188	206.554.361	248.960.302
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	25	40	41.571.924	96.552.484
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.194	1.202	457.816.552	339.560.014
	Procedura ristretta	43	32	11.738.441	41.108.444
	Sistema dinamico di acquisizione	14	8	1.033.666	927.112
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO Totale		3.010	2.826	1.223.445.269	1.114.690.419
SEZIONE REGIONALE PUGLIA	Affidamento diretto	1.358	862	240.503.793	144.608.777
	Altro	110	14	13.916.225	1.403.266
	Procedura aperta	2.479	1.178	2.657.915.585	1.250.472.900
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	227	167	62.681.414	48.163.621
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.302	1.928	1.026.999.059	605.909.823
	Procedura ristretta	107	33	169.448.002	8.451.301
	Sistema dinamico di acquisizione	16	18	2.197.892	2.621.141

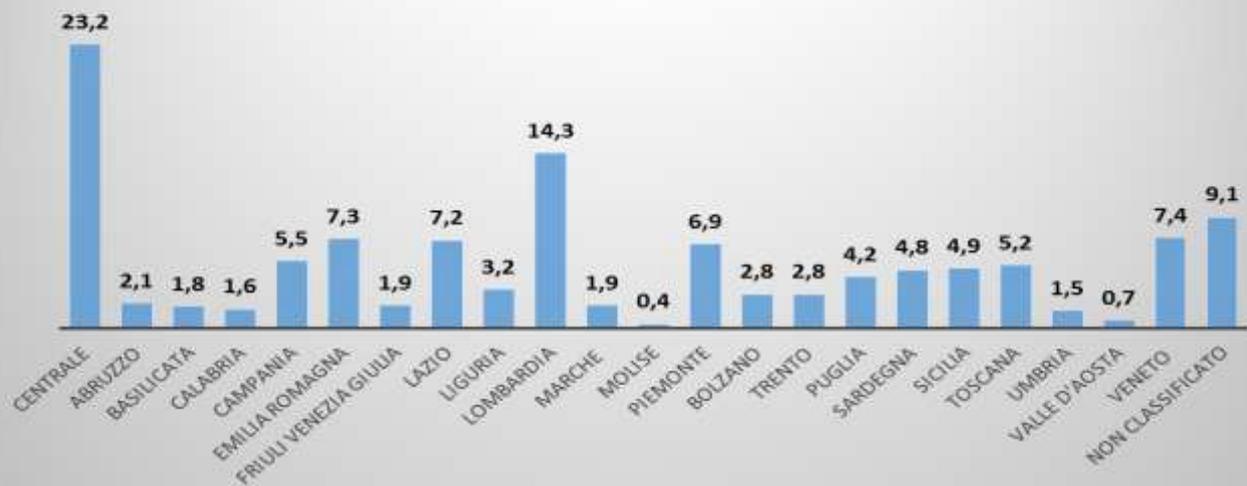
SEZIONE REGIONALE PUGLIA Totale		6.599	4.200	4.173.661.970	2.061.630.829
SEZIONE REGIONALE SARDEGNA	Affidamento diretto	1.092	759	586.793.072	149.335.218
	Altro	3	11	199.089	1.633.207
	Procedura aperta	1.393	1.230	1.328.143.964	1.095.904.700
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	174	960	31.104.408	1.362.229.498
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.055	1.652	521.078.104	455.714.066
	Procedura ristretta	57	63	386.772.911	37.997.796
	Sistema dinamico di acquisizione	51	90	11.327.815	15.575.509
SEZIONE REGIONALE SARDEGNA Totale		4.825	4.765	2.865.419.363	3.118.389.995
SEZIONE REGIONALE SICILIA	Affidamento diretto	1.665	1.177	496.657.940	165.974.339
	Altro	9	11	14.401.704	2.307.191
	Procedura aperta	2.378	1.378	2.210.417.531	1.898.700.521
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	143	144	33.359.286	51.397.705
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.175	1.111	359.257.852	256.701.993
	Procedura ristretta	131	85	61.856.465	11.078.956
	Sistema dinamico di acquisizione	110	960	48.866.378	3.917.533.762
SEZIONE REGIONALE SICILIA Totale		5.611	4.866	3.224.817.156	6.303.694.468
SEZIONE REGIONALE TOSCANA	Affidamento diretto	1.682	1.064	292.790.655	310.084.446
	Altro	311	293	107.851.116	80.570.374
	Procedura aperta	1.173	1.017	1.524.712.416	3.153.993.264
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	261	395	112.867.525	126.987.344
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.541	2.281	1.071.400.624	756.516.923
	Procedura ristretta	56	40	202.459.392	351.395.969
	Sistema dinamico di acquisizione	137	97	168.712.856	25.926.858
SEZIONE REGIONALE TOSCANA Totale		6.161	5.187	3.480.794.584	4.805.475.178
SEZIONE REGIONALE UMBRIA	Affidamento diretto	468	298	58.147.732	48.578.766
	Altro	6	7	4.828.467	2.675.000
	Procedura aperta	247	202	216.257.202	194.776.501
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	43	51	24.628.328	12.329.096
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	865	674	326.638.040	163.753.150
	Procedura ristretta	37	192	286.090.599	234.209.221
	Sistema dinamico di acquisizione	89	39	58.394.552	8.891.681
SEZIONE REGIONALE UMBRIA Totale		1.755	1.463	974.984.920	665.213.416

SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA	Affidamento diretto	289	152	29.827.374	16.205.700
	Altro	30	44	5.187.356	6.996.887
	Procedura aperta	143	191	90.388.566	196.068.078
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	17	44	2.455.730	5.585.932
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	212	251	228.172.364	39.448.895
	Procedura ristretta	10	3	43.271.434	239.000
	Sistema dinamico di acquisizione		3		334.560
SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA Totale		701	688	399.302.826	264.879.053
SEZIONE REGIONALE VENETO	Affidamento diretto	3.064	2.128	423.347.662	300.667.155
	Altro	560	512	119.466.808	132.181.368
	Procedura aperta	1.338	1.063	2.224.716.913	1.580.239.994
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	278	374	153.287.079	97.268.308
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.379	3.226	1.180.310.547	2.657.393.535
	Procedura ristretta	144	97	752.923.723	1.001.314.592
	Sistema dinamico di acquisizione	24	28	3.290.664	7.771.845
SEZIONE REGIONALE VENETO Totale		8.787	7.428	4.857.343.396	5.776.836.797
NON CLASSIFICATO	Affidamento diretto	1.643	1.762	217.239.817	263.074.333
	Altro	549	1.056	205.693.354	448.203.353
	Procedura aperta	1.408	2.373	1.969.939.205	3.097.551.799
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	324	653	527.593.363	1.222.738.542
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.972	3.124	993.255.365	1.035.042.198
	Procedura ristretta	143	149	1.925.398.906	3.587.312.705
	Sistema dinamico di acquisizione	11	18	1.062.106	3.067.164
NON CLASSIFICATO Totale		6.050	9.135	5.840.182.117	9.656.990.093
Totale complessivo		136.645	120.628	121.976.997.204	110.327.176.475

Numero Procedure distinte per Sezione Regionale - Anno 2015 (valori espressi in migliaia)



Numero procedure distinte per Sezione Regionale Anno 2016 (valori espressi in migliaia)



Importo Base Asta 2015 (valori in mln. di euro)





3. I dati sul contenzioso

Il numero dei ricorsi in materia di appalti depositati dinanzi ai TAR, ricavabile dal sistema informatico della giustizia amministrativa, è **3.565 ricorsi nel 2015** e di **3.329 ricorsi nel 2016**, come analiticamente rappresentato nella seguente tabella:

Tab. 1 – Ricorsi depositati in materia di appalti nel 2015 e nel 2016

Sedi TAR	Ricorsi depositati in materia di appalti	
	2015	2016
TAR ANCONA	52	52
TAR AOSTA	12	12
TAR BARI	193	176
TAR BOLOGNA	89	115
TAR BOLZANO	35	18
TAR BRESCIA	80	54
TAR CAGLIARI	127	115
TAR CAMPOBASSO	23	20
TAR CATANIA	187	185
TAR CATANZARO	98	101
TAR FIRENZE	152	141
TAR GENOVA	51	65
TAR L'AQUILA	51	54
TAR LATINA	48	41
TAR LECCE	135	129
TAR MILANO	337	297
TAR NAPOLI	477	320
TAR PALERMO	142	135
TAR PARMA	21	26

TAR PERUGIA	38	39
TAR PESCARA	51	61
TAR POTENZA	55	68
TAR REGGIO CALABRIA	46	33
TAR ROMA	550	568
TAR SALERNO	178	115
TAR TORINO	121	138
TAR TRENTO	25	39
TAR TRIESTE	43	56
TAR VENEZIA	148	156
TOTALE ricorsi depositati	3.565	3.329

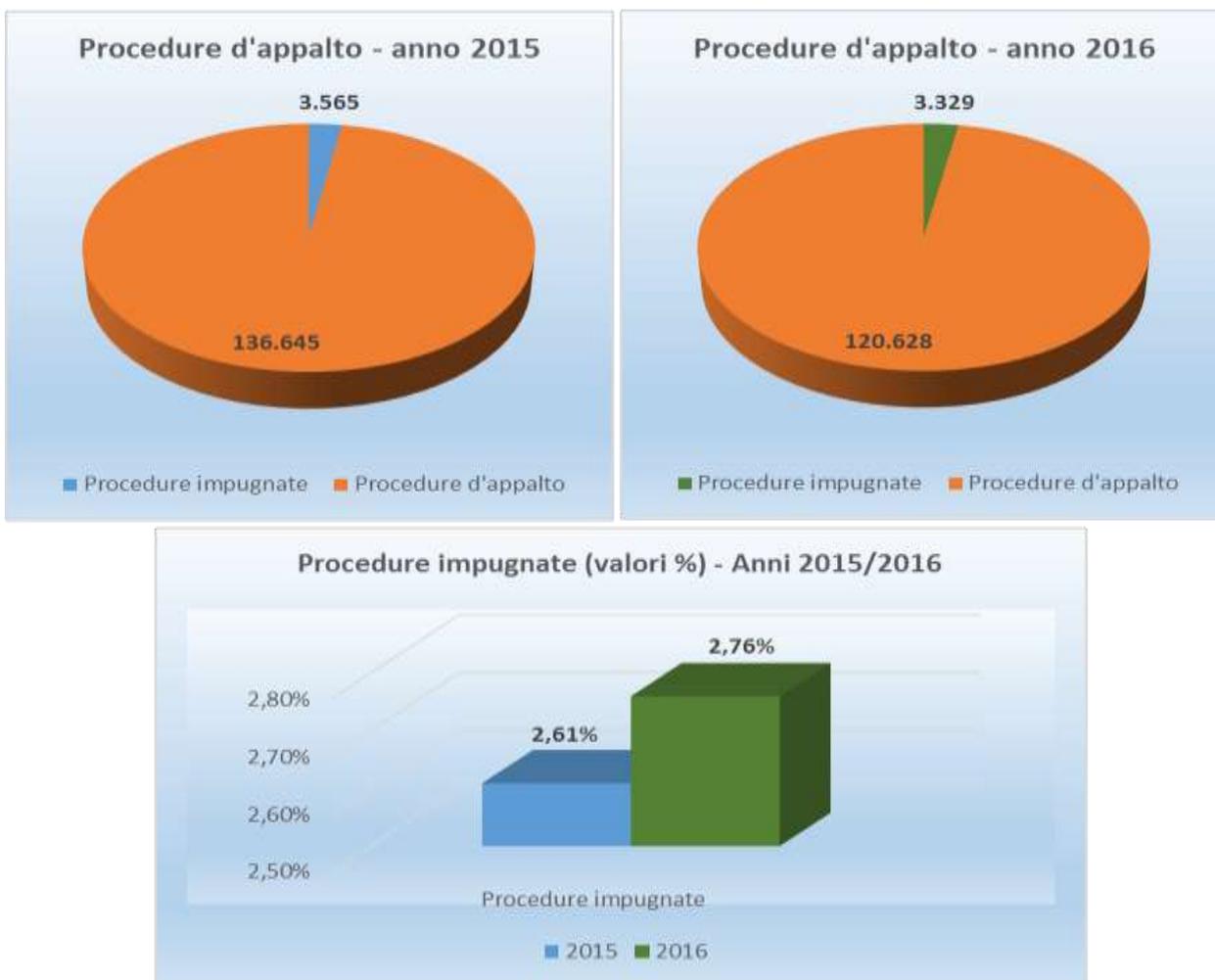
Il numero dei ricorsi depositati equivale tendenzialmente al numero delle procedure d'appalto impugnate (anzi, il numero dei ricorsi proposti è probabilmente superiore, poiché possono essere proposti ricorsi diversi avverso la medesima procedura e quindi, o al massimo uguale, a quello delle procedure impugnate).

Alla luce di tali precisazioni, a voler considerare il numero dei ricorsi uguale al numero delle procedure impugnate, le risultanze risultano essere le seguenti:

per il 2015 sono stati impugnati al TAR il 2,61% degli appalti banditi (3.565 ricorsi su 136.645 bandi);

per il 2016 sono stati impugnati al TAR il 2,76% degli appalti banditi (3.329 ricorsi su 136.645 bandi).

Il primo dato che si ricava – e che viene confermato nel trend dalla base biennale della ricerca – è dunque che gli appalti impugnati dinanzi al giudice amministrativo sono tendenzialmente meno del 3% del totale degli appalti banditi.



4. Disaggregazione del dato per ambiti e per importi.

E' possibile effettuare un'analisi disaggregata del dato sul contenzioso, sia per settore che per importi.

Si sono presi in considerazione 7 ambiti:

- 4 riferiti a materie (Sanità, Beni culturali, Difesa, Scuola),
- 3 riferiti alla stazione appaltante (Consip, Anas, Enti locali ed altri Enti).

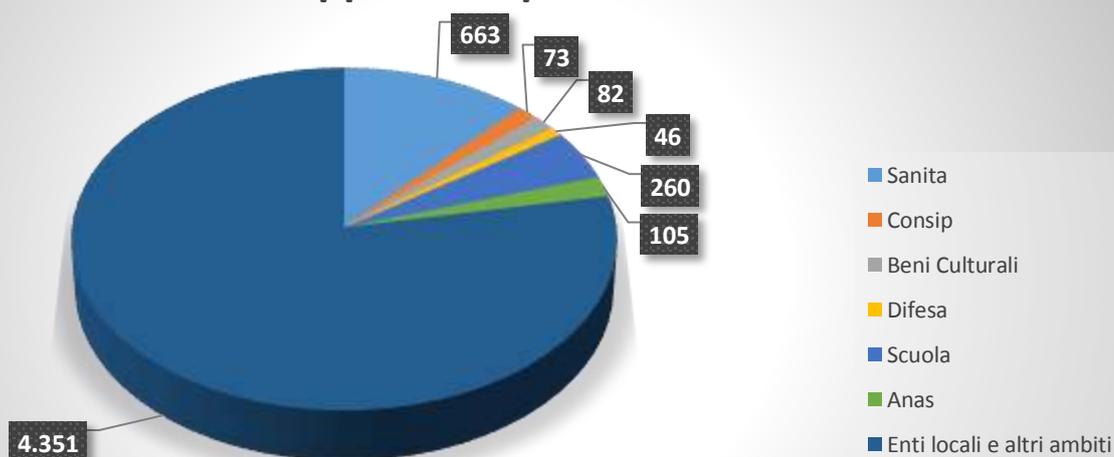
Il loro totale conduce al 100% degli appalti, poiché l'ampia categoria "Enti locali ed altri enti" è costruita anche come categoria residuale.

In particolare per il 2015 le risultanze sono le seguenti:

SEDE	Sanità	CONSIP	BENI CULTURALI	DIFESA	SCUOLA	ANAS	Enti locali ed altri enti	Totale depositi Appalti
	2015	2015	2015	2015	2015	2015	2015	
ANCONA	11	2	1	0	6		32	52
AOSTA	0	0	0	0	3		9	12
BARI	31	4	4	4	18	7	125	193
BOLOGNA	32	0	5	2	5	2	43	89
BOLZANO	7	0	0	1	4		23	35
BRESCIA	31	0	0	0	4		45	80

CAGLIARI	24	0	9	1	14	5	74	127
CAMPOBASSO	1	1	0	0	2	1	18	23
CATANIA	37	1	5	0	14	5	125	187
CATANZARO	20	1	3	0	5	2	67	98
FIRENZE	34	1	0	3	12	25	77	152
GENOVA	11	0	0	0	5		35	51
L'AQUILA	8	0	3	1	10	1	28	51
LATINA	4	0	0	0	5		39	48
LECCE	26	0	10	5	13	1	80	135
MILANO	90	0	0	0	8	7	232	337
NAPOLI	51	0	9	4	11	2	400	477
PALERMO	27	1	9	0	7	6	92	142
PARMA	3	0	0	1	4		13	21
PERUGIA	12	2	2	0	3	1	18	38
PESCARA	23	0	0	0	4		24	51
POTENZA	7	0	1	0	13	9	25	55
REGGIO CALABRIA	8	0	0	0	5	2	31	46
ROMA	58	58	9	20	29	24	352	550
SALERNO	8	0	3	2	11		154	178
TORINO	36	2	0	2	16		65	121
TRENTO	4	0	2	0	3		16	25
TRIESTE	14	0	3	0	5	1	20	43
VENEZIA	45	0	4	0	21	4	74	148
TOTALE	663	73	82	46	260	105	4.351	3.565

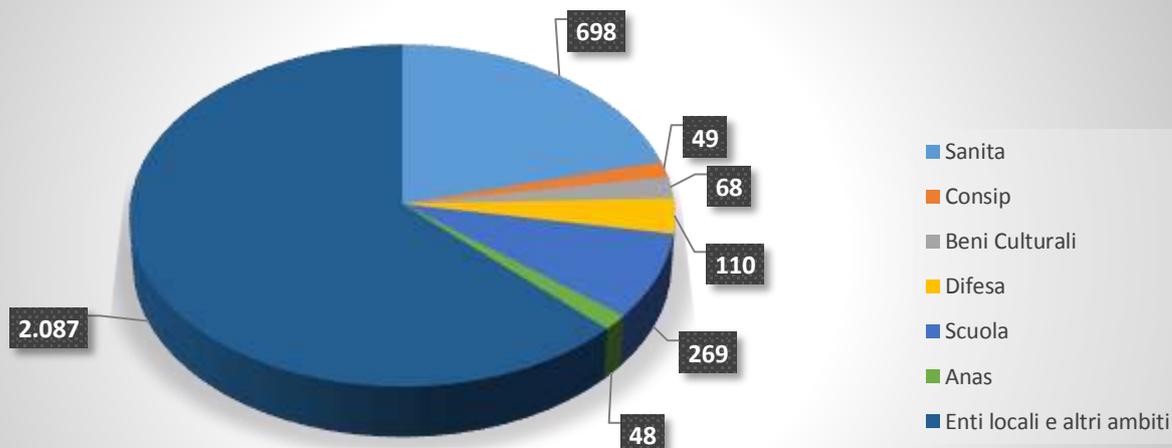
Ambiti Appalti - depositi anno 2015



Per il 2016 le risultanze sono le seguenti:

	Sanità	CONSIP	BENI CULTURALI	DIFESA	SCUOLA	ANAS	Enti locali ed altri enti	Totale depositi Appalti
SEDE	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	
ANCONA	10	0	1	0	15	1	25	52
AOSTA	1	0	0	0	1		10	12
BARI	27	3	4	1	26	10	105	176
BOLOGNA	36	0	4	1	6		68	115
BOLZANO	3	0	0	0	1		14	18
BRESCIA	9	0	0	0	8		37	54
CAGLIARI	35	0	4	1	6	1	68	115
CAMPOBASSO	1	0	0	1	0		18	20
CATANIA	39	1	6	4	23	1	111	185
CATANZARO	15	0	4	0	5	2	75	101
FIRENZE	53	0	4	1	21		62	141
GENOVA	22	1	1	1	3		37	65
L'AQUILA	12	0	6	0	3	3	30	54
LATINA	7	0	0	0	10		24	41
LECCE	25	0	2	10	12	2	78	129
MILANO	89	0	0	0	4	3	201	297
NAPOLI	38	0	9	1	5	1	266	320
PALERMO	17	0	4	1	23	2	88	135
PARMA	10	0	0	0	1		15	26
PERUGIA	5	0	4	0	4		26	39
PESCARA	13	0	0	0	6		42	61
POTENZA	16	2	1	1	11	3	34	68
REGGIO CALABRIA	7	0	0	0	1	3	22	33
ROMA	66	35	3	87	28	14	335	568
SALERNO	16	0	4	0	9		86	115
TORINO	42	3	3	0	16		74	138
TRENTO	9	1	1	0	3		25	39
TRIESTE	15	2	1	0	5		33	56
VENEZIA	60	1	2	0	13	2	78	156
TOTALE	698	49	68	110	269	48	2.087	3.329

Ambiti Appalti - depositi anno 2016



5. La suddivisione del contenzioso per fasce di importo

Si è operata anche una distinzione per soglie, individuandone in particolare tre, corrispondenti a quelli selezionate dal legislatore per la parametrizzazione del contributo unificato:

- appalti sotto la soglia di €. 200.000
- appalti compresi tra €. 200.000 ed un milione di Euro
- appalti sopra un milione di Euro.

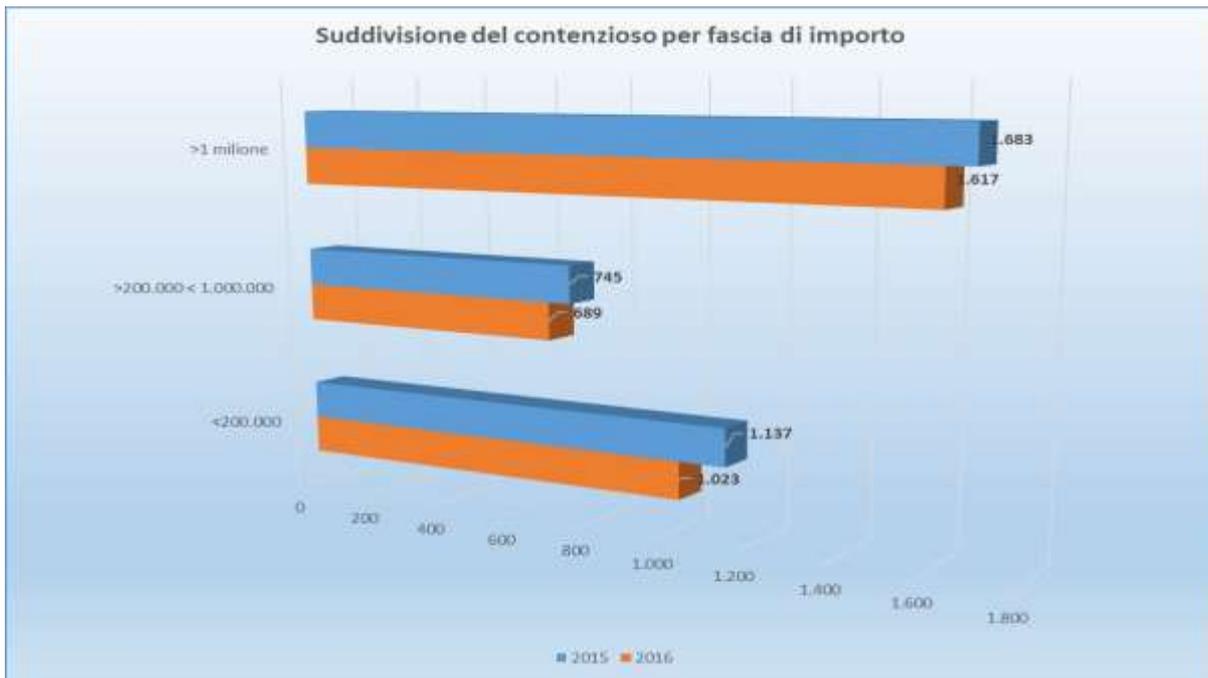
Le risultanze per il 2015 sono le seguenti:

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
TAR ANCONA	18	11	23	52
TAR AOSTA	3	5	4	12
TAR BARI	70	43	80	193
TAR BOLOGNA	28	20	41	89
TAR BOLZANO	7	10	18	35
TAR BRESCIA	24	14	42	80
TAR CAGLIARI	50	25	52	127
TAR CAMPOBASSO	9	5	9	23
TAR CATANIA	75	48	64	187
TAR CATANZARO	30	23	45	98
TAR FIRENZE	51	37	64	152
TAR GENOVA	18	8	25	51
TAR L'AQUILA	13	7	31	51
TAR LATINA	11	9	28	48
TAR LECCE	56	32	47	135
TAR MILANO	92	54	191	337
TAR NAPOLI	159	76	242	477
TAR PALERMO	36	45	61	142

TAR PARMA	5	6	10	21
TAR PERUGIA	17	8	13	38
TAR PESCARA	14	14	23	51
TAR POTENZA	18	19	18	55
TAR REGGIO CALABRIA	14	13	19	46
TAR ROMA	186	82	282	550
TAR SALERNO	46	55	77	178
TAR TORINO	27	30	64	121
TAR TRENTO	8	1	16	25
TAR TRIESTE	9	11	23	43
TAR VENEZIA	43	34	71	148
TOTALE Depositi per fascia	1.137	745	1.683	3.565

Per il 2016 sono le seguenti

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
TAR ANCONA	10	15	27	52
TAR AOSTA	8	2	2	12
TAR BARI	56	43	77	176
TAR BOLOGNA	34	20	61	115
TAR BOLZANO	4	7	7	18
TAR BRESCIA	16	12	26	54
TAR CAGLIARI	29	32	54	115
TAR CAMPOBASSO	9	4	7	20
TAR CATANIA	77	47	61	185
TAR CATANZARO	35	31	35	101
TAR FIRENZE	35	28	78	141
TAR GENOVA	24	14	27	65
TAR L'AQUILA	10	11	33	54
TAR LATINA	18	7	16	41
TAR LECCE	49	35	45	129
TAR MILANO	64	68	165	297
TAR NAPOLI	134	44	142	320
TAR PALERMO	41	41	53	135
TAR PARMA	6	3	17	26
TAR PERUGIA	10	12	17	39
TAR PESCARA	11	12	38	61
TAR POTENZA	26	12	30	68
TAR REGGIO CALABRIA	11	6	16	33
TAR ROMA	166	69	333	568
TAR SALERNO	47	23	45	115
TAR TORINO	32	34	72	138
TAR TRENTO	10	5	24	39
TAR TRIESTE	10	21	25	56
TAR VENEZIA	41	31	84	156
TOTALE Depositi per fascia	1.023	689	1.617	3.329



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. Non si ha il dato in percentuale rispetto alle procedure bandite, ma è ragionevole ipotizzare che più è elevato l'importo più cresca la percentuale relativa di impugnazione.

Viceversa, 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.

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.

6. L'impatto delle decisioni cautelari dei TAR: dati

La seconda parte dell'indagine riguarda, come in premessa accennato, **l'impatto delle decisioni cautelari.**

A tal fine si è provveduto ad individuare, per il 2015 e per il 2016:

a) quanti sono i provvedimenti cautelari richiesti al TAR (dato che è inferiore a quello dei ricorsi proposti);

b) quanti sono i provvedimenti di accoglimento, che sortiscono un effetto "sospensivo" della procedura di gara con conseguente "blocco" temporaneo del processo produttivo.

Il numero complessivo delle ordinanze cautelari emesse in materia di appalti sui depositi dell'anno 2015 e dell'anno 2016 è oggetto di illustrazione nelle tabelle che seguono. Le stesse individuano altresì il dato degli accoglimenti, ossia delle sospensive accordate in sede cautelare.

Le sospensive costituiscono in media circa il 30% delle ordinanze emesse (che a loro volta sono in numero inferiore a quelli dei ricorsi proposti), il che significa che meno di 1/3 delle procedure impugnate sono sospese in sede cautelare.

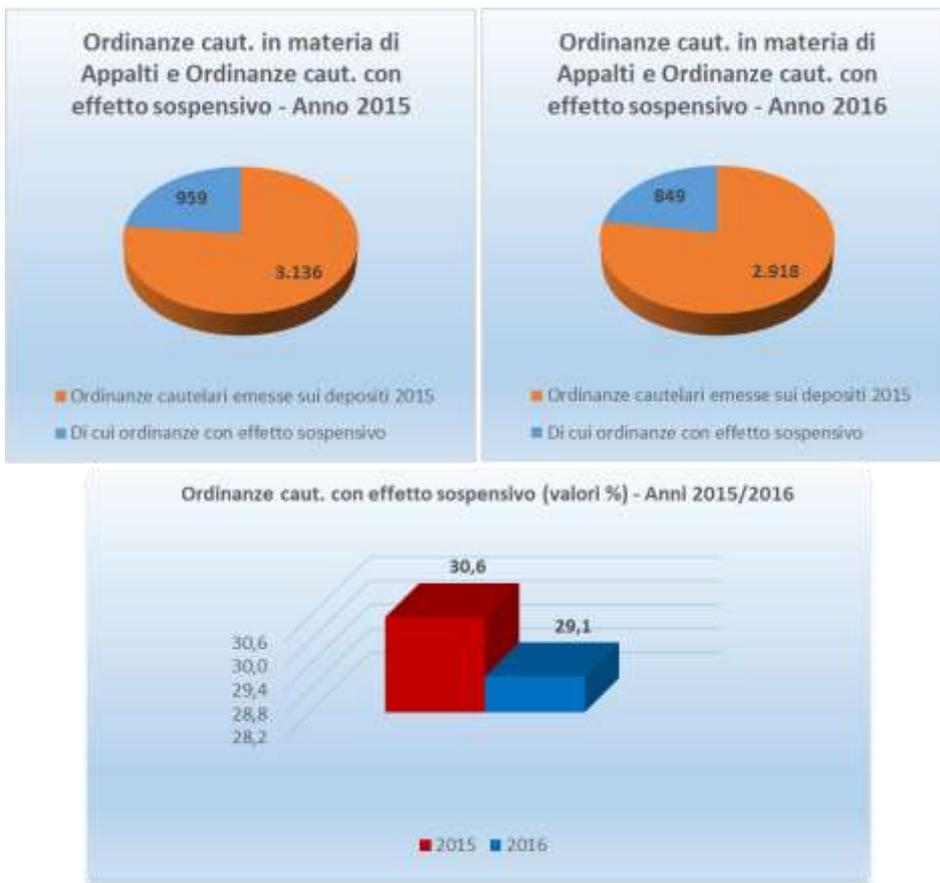
2015 – ordinanze emesse e sospensive accolte

SEDE	Ordinanze cautelari relative a ricorsi del 2015	Di cui ordinanze con effetto sospensivo	% accogl. sospensive
TAR ANCONA	46	17	36,96
TAR AOSTA	10	1	10,00
TAR BARI	164	45	27,44
TAR BOLOGNA	84	20	23,81
TAR BOLZANO	31	9	29,03
TAR BRESCIA	73	23	31,51
TAR CAGLIARI	102	19	18,63
TAR CAMPOBASSO	21	5	23,81
TAR CATANIA	158	53	33,54
TAR CATANZARO	86	24	27,91
TAR FIRENZE	125	46	36,80
TAR GENOVA	46	17	36,96
TAR L'AQUILA	44	15	34,09
TAR LATINA	42	21	50,00
TAR LECCE	121	36	29,75
TAR MILANO	301	100	33,22
TAR NAPOLI	417	135	32,37
TAR PALERMO	130	43	33,08
TAR PARMA	20	6	30,00
TAR PERUGIA	33	7	21,21
TAR PESCARA	45	22	48,89
TAR POTENZA	51	27	52,94
TAR REGGIO CALABRIA	44	19	43,18
TAR ROMA	469	95	20,26
TAR SALERNO	166	60	36,14
TAR TORINO	117	41	35,04
TAR TRENTO	23	5	21,74
TAR TRIESTE	37	14	37,84
TAR VENEZIA	130	34	26,15
TOTALE ricorsi depositati	3.136	959	30,58

2016 – ordinanze emesse e sospensive accolte

SEDE	Ordinanze cautelari relative a ricorsi del 2016	Di cui ordinanze con effetto sospensivo	% accogl. sospensive
TAR ANCONA	49	21	42,86
TAR AOSTA	11	1	9,09
TAR BARI	148	39	26,35

TAR BOLOGNA	104	13	12,50
TAR BOLZANO	16	2	12,50
TAR BRESCIA	50	13	26,00
TAR CAGLIARI	102	22	21,57
TAR CAMPOBASSO	19	6	31,58
TAR CATANIA	159	55	34,59
TAR CATANZARO	88	26	29,55
TAR FIRENZE	127	41	32,28
TAR GENOVA	58	16	27,59
TAR L'AQUILA	52	13	25,00
TAR LATINA	37	11	29,73
TAR LECCE	117	47	40,17
TAR MILANO	257	63	24,51
TAR NAPOLI	267	83	31,09
TAR PALERMO	129	39	30,23
TAR PARMA	21	5	23,81
TAR PERUGIA	32	7	21,88
TAR PESCARA	58	30	51,72
TAR POTENZA	63	13	20,63
TAR REGGIO CALABRIA	26	6	23,08
TAR ROMA	467	124	26,55
TAR SALERNO	104	41	39,42
TAR TORINO	129	49	37,98
TAR TRENTO	33	9	27,27
TAR TRIESTE	47	16	34,04
TAR VENEZIA	148	38	25,68
TOTALE Depositi per fascia	2.918	849	29,10



7. L'impatto delle decisioni giurisdizionali: analisi

Dai dati riportati al par. 6 si ricava l'impatto delle "sospensive" disposte dai TAR rispetto al complesso degli appalti banditi.

Come visto, meno di 1/3 delle procedure impugnate sono sospese per effetto di ordinanze cautelari. Confrontando questo dato con quello del totale delle procedure bandite si ha contezza dell' "effetto bloccante" del contenzioso rispetto all'economia legata alle gare pubbliche (lavori, servizi e forniture).

Come si vede, il dato è identico (il che ne comprova l'affidabilità) e conferma che **il cd. "effetto bloccante" del ricorso al TAR impatta sullo 0,7% sul totale delle procedure bandite.**

In particolare:

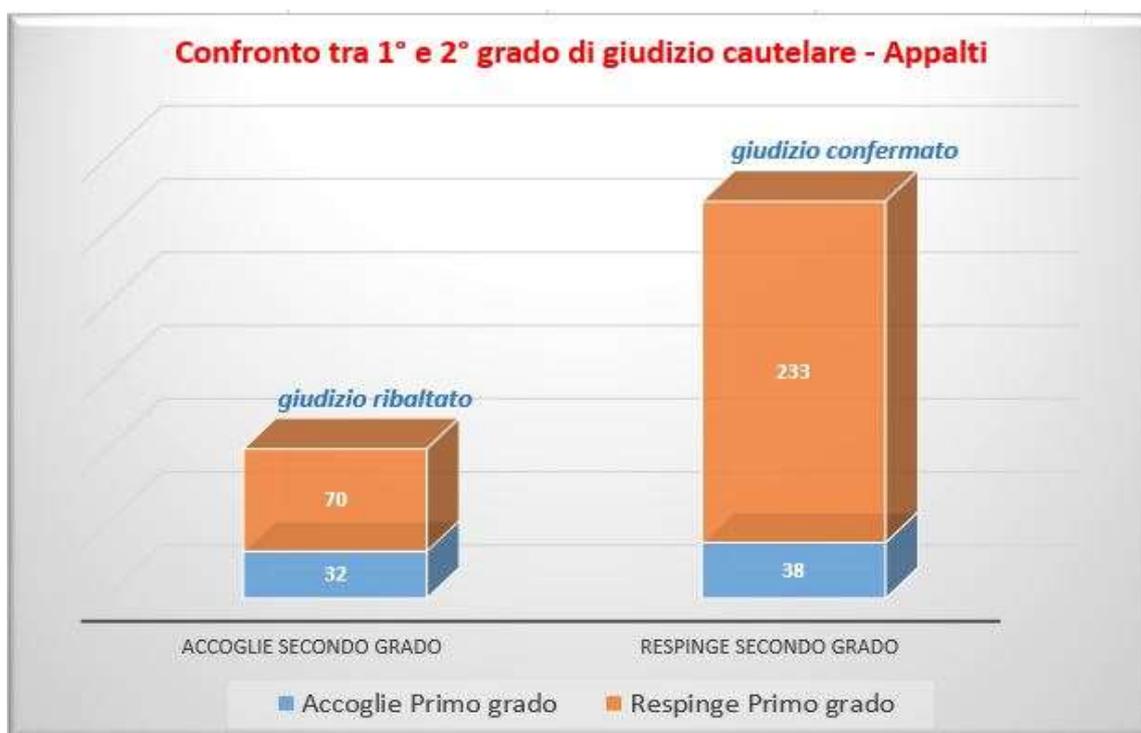
- per il 2015 l' "effetto bloccante" del TAR si è verificato per 959 delle 136.645 procedure bandite (0,7%);
- per il 2016: l' "effetto bloccante" del TAR si è verificato per 849 delle 120.628 procedure bandite (0,7%).

Le risultanze indicate devono essere ulteriormente raffinate considerando gli appelli cautelari.

Numerose ordinanze di tenore sospensivo vengono ribaltate in appello dal Consiglio di Stato o dal CGARS

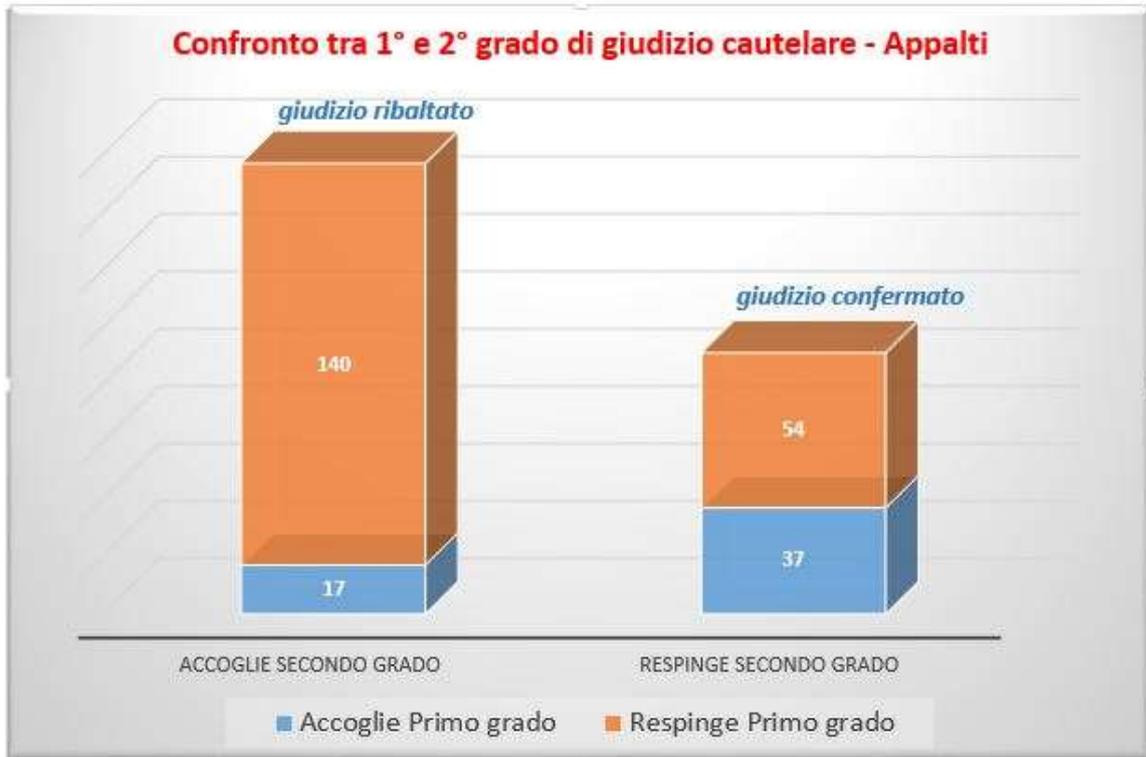
Nel 2015, 32 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l'effetto sospensivo della procedura. Al contempo, però, 70 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+38).

Schema sinottico	ESITO 1° GRADO	
	Accoglie	Respinge
ESITO APPELLO		
ACCOGLIE	32	70
RESPINGE	38	233
Totale complessivo	70	303



Nel 2016, 17 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l'effetto sospensivo della procedura. Al contempo, però, 140 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+123).

Schema sinottico	ESITO 1° GRADO	
	Accoglie	Respinge
ESITO APPELLO		
ACCOGLIE	17	140
RESPINGE	37	54
Totale complessivo	54	194



Il ricalcolo delle percentuali di “blocco” alla luce degli esiti del gravame conduce ai seguenti risultati:

per il 2015 la percentuale è dello 0,73% $(959+38/136.645*100)$;

per il 2016 è dello 0,81% $(849+123/120.628*100)$.

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 2015 (ordinanze depositate)

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
ANCONA	14	10	22	46
AOSTA	3	5	2	10
BARI	49	38	77	164
BOLOGNA	28	17	39	84
BOLZANO	6	8	17	31
BRESCIA	20	14	39	73
CAGLIARI	27	25	50	102
CAMPOBASSO	8	5	8	21
CATANIA	54	46	58	158
CATANZARO	23	23	40	86

FIRENZE	37	33	55	125
GENOVA	15	8	23	46
L'AQUILA	9	6	29	44
LATINA	8	8	26	42
LECCE	45	31	45	121
MILANO	77	48	176	301
NAPOLI	110	74	233	417
PALERMO	30	43	57	130
PARMA	4	6	10	20
PERUGIA	15	6	12	33
PESCARA	12	13	20	45
POTENZA	15	19	17	51
REGGIO C.	13	13	18	44
ROMA	140	76	253	469
SALERNO	38	52	76	166
TORINO	24	30	63	117
TRENTO	7	1	15	23
TRIESTE	6	10	21	37
VENEZIA	34	32	64	130
TOTALE Depositi per fascia	871	700	1.565	3.136

Anno 2016 (ordinanze depositate)

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
ANCONA	10	13	26	49
AOSTA	7	2	2	11
BARI	34	41	73	148
BOLOGNA	28	19	57	104
BOLZANO	2	7	7	16
BRESCIA	15	12	23	50
CAGLIARI	22	30	50	102
CAMPOBASSO	9	4	6	19
CATANIA	56	45	58	159
CATANZARO	23	31	34	88
FIRENZE	27	26	74	127
GENOVA	22	14	22	58
L'AQUILA	8	11	33	52
LATINA	15	7	15	37
LECCE	42	33	42	117
MILANO	45	61	151	257
NAPOLI	95	41	131	267
PALERMO	39	40	50	129
PARMA	3	3	15	21
PERUGIA	7	10	15	32
PESCARA	11	12	35	58
POTENZA	23	15	25	63

REGGIO C.	7	5	14	26
ROMA	113	65	289	467
SALERNO	36	23	45	104
TORINO	30	33	66	129
TRENTO	7	5	21	33
TRIESTE	9	19	19	47
VENEZIA	38	30	80	148
TOTALE Depositi per fascia	783	657	1.478	2.918

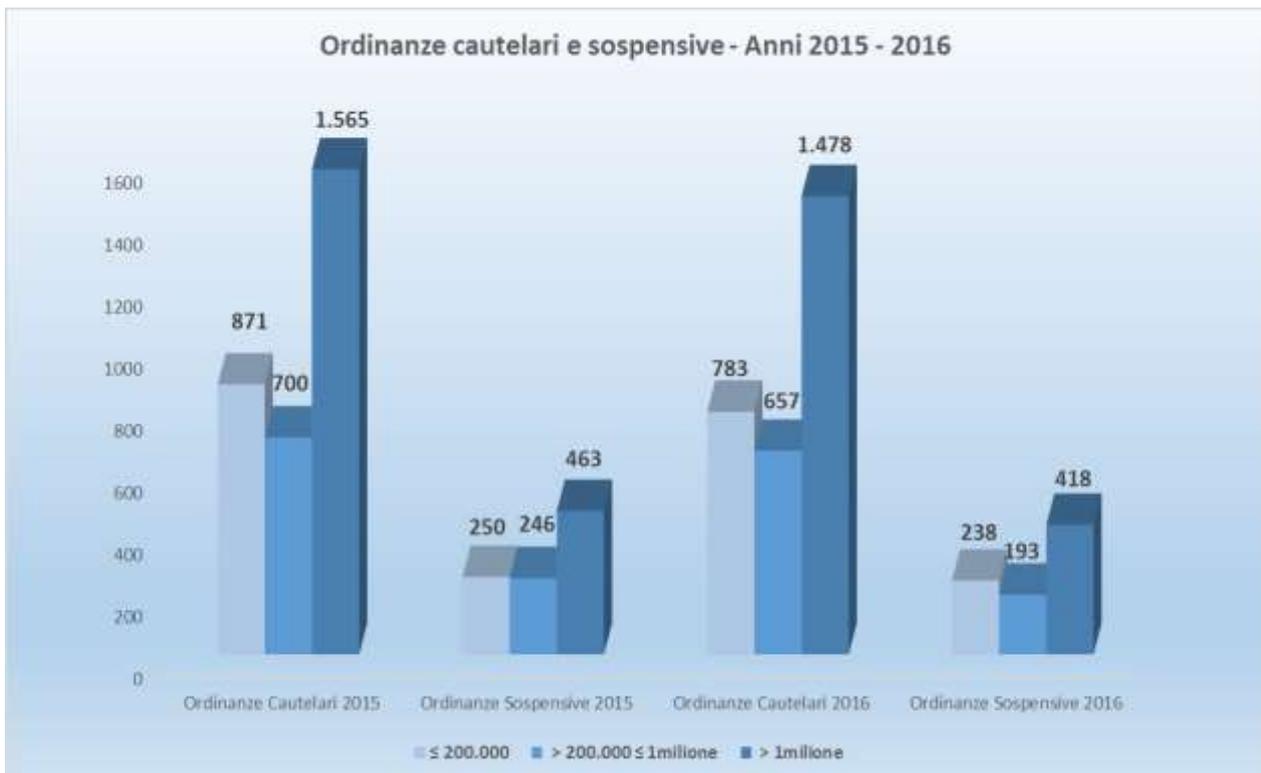
Le ordinanze con tenore sospensivo disaggregate per fasce di importo dell'appalto sono descritte dalla tabella che segue:

Anno 2015 (ordinanze sospensive)

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
ANCONA	4	6	7	17
AOSTA	0	1	0	1
BARI	5	16	24	45
BOLOGNA	10	1	9	20
BOLZANO	0	4	5	9
BRESCIA	7	7	9	23
CAGLIARI	10	2	7	19
CAMPOBASSO	2	2	1	5
CATANIA	21	16	16	53
CATANZARO	4	8	12	24
FIRENZE	8	15	23	46
GENOVA	5	1	11	17
L'AQUILA	3	1	11	15
LATINA	4	2	15	21
LECCE	17	8	11	36
MILANO	24	23	53	100
NAPOLI	42	24	69	135
PALERMO	6	19	18	43
PARMA	1	3	2	6
PERUGIA	3	1	3	7
PESCARA	5	5	12	22
POTENZA	5	12	10	27
REGGIO C.	4	6	9	19
ROMA	21	18	56	95
SALERNO	15	21	24	60
TORINO	9	11	21	41
TRENTO	1	1	3	5
TRIESTE	4	2	8	14
VENEZIA	10	10	14	34
TOTALE Depositi per fascia	250	246	463	959

Anno 2016 (ordinanze sospensive)

SEDE	≤200.000	>200.000 ≤ 1milione	>1milione	TOTALE Depositi per Sede
ANCONA	4	7	10	21
AOSTA	1	0	0	1
BARI	11	11	17	39
BOLOGNA	5	2	6	13
BOLZANO	0	1	1	2
BRESCIA	6	3	4	13
CAGLIARI	4	7	11	22
CAMPOBASSO	2	1	3	6
CATANIA	27	13	15	55
CATANZARO	6	8	12	26
FIRENZE	8	7	26	41
GENOVA	4	4	8	16
L'AQUILA	2	2	9	13
LATINA	4	3	4	11
LECCE	16	16	15	47
MILANO	12	20	31	63
NAPOLI	27	14	42	83
PALERMO	11	10	18	39
PARMA	2	2	1	5
PERUGIA	4	1	2	7
PESCARA	5	7	18	30
POTENZA	6	1	6	13
REGGIO C.	3	0	3	6
ROMA	22	14	88	124
SALERNO	15	8	18	41
TORINO	11	17	21	49
TRENTO	1	3	5	9
TRIESTE	3	5	8	16
VENEZIA	16	6	16	38
TOTALE Depositi per fascia	238	193	418	849



9. I tempi del giudizio cautelare.

Grazie alle riforme degli ultimi anni (su tutto il codice del processo amministrativo) e agli sforzi organizzativi per garantirne una piena e puntuale applicazione, **la durata del giudizio cautelare si è estrema ridotta.**

I tempi **per ottenere una prima deliberazione dal TAR** in ordine alla necessità di sospendere la procedura in ragione dell'eventuale sua contrarietà a legge, oppure di consentire la naturale prosecuzione della stessa, si attestano su **una durata media di:**

- 42 giorni nel 2015,
- 38 giorni nel 2016
- 33 giorni nel 2017.

Durata media dei giudizi cautelari presso i Tar

SEDE	2015	2016	2017
ANCONA	38	35	35
AOSTA	36	32	30
BARI	38	35	28
BOLOGNA	42	38	34
BOLZANO	35	34	29
BRESCIA	46	35	31
CAGLIARI	36	44	30
CAMPOBASSO	38	37	35
CATANIA	47	50	41
CATANZARO	44	39	31
FIRENZE	46	31	29
GENOVA	38	35	29
L'AQUILA	49	44	37
LATINA	44	42	41

LECCE	43	40	33
MILANO	37	37	31
NAPOLI	50	44	34
PALERMO	40	37	39
PARMA	40	27	31
PERUGIA	40	27	33
PESCARA	31	35	36
POTENZA	39	40	31
R. CALABRIA	27	29	33
ROMA	69	68	44
SALERNO	56	44	38
TORINO	43	36	30
TRENTO	36	26	31
TRIESTE	36	32	28
VENEZIA	41	37	29
Media in giorni per anno	42	38	33

10. Focus sui grandi appalti gestiti da CONSIP (forniture e servizi) e da ANAS (lavori)

Sia su CONSIP che su ANAS è stato possibile effettuare un ulteriore *focus* grazie al lavoro di monitoraggio del contenzioso svolto dalle stesse stazioni appaltanti.

In particolare, a seguito dell'apporto collaborativo delle stesse, è noto il dato delle procedure aggiudicate nel biennio 2015/ 2016 ed il loro valore, sicché è possibile il calcolo della percentuale specifica del contenzioso, nonché dell'impatto delle sospensive "bloccanti" in termini di valore.

All'esito dell'analisi si conferma l'incremento delle percentuali di impugnazione rispetto alla media, in ragione dell'elevatissimo valore dei contratti messi a gara.

10.1. Consip

Le gare bandite CONSIP nel 2015 sono state 233 per un totale di 11,501 miliardi, mentre nel 2016 sono state 215 per un totale di 6,416 miliardi. Trattasi quindi di gare che si attestano in media sopra il valore dei 40 milioni di euro.

Lotti Pubblicati e Procedure negoziate avviate			
Disciplinare	Anno Pubblicazione		Totale
	2015	2016	
Programma Acquisti PA	173	149	322
SOGEI	26	32	58
INAIL	12	9	21
Consip Staff	12	9	21
Protezione Civile	1	6	7
SPC	5		5
Istat	1	4	5
AGEA		4	4
AIFA	2		2
MIBACT		1	1
Corte dei Conti		1	1
MIN AMBIENTE	1		1
Totale	233	215	448
Valore	11,501 MLD/€	6,416 MLD/€	17,917 MLD/€

Lotti Aggiudicati			
Disciplinare	Anno Pubblicazione		Totale
	2015	2016	
Programma Acquisti PA	99	96	195
SOGEI	55	38	93
INAIL	13	15	28
Consip Staff	2	20	22
PROTEZIONE CIVILE	3	5	8
MIN GIUSTIZIA	3	4	7
SPC	2	3	5
AIFA	1	1	2
ISTAT		1	1
MIN AMBIENTE		1	1
Totale	178	184	362
Valore	7,965 MLD/€	8,069 MLD/€	16,034 MLD/€

Complessivamente nel biennio 2015-2016 sono stati notificati al TAR 125 ricorsi, dunque **poco meno del 30% delle procedure bandite sono state impuginate.**

Il dato del 30% è da considerare approssimato per eccesso, giusto quanto sopra chiarito al par. 3. In particolare, nel caso delle gare CONSIP in cui i partecipanti sono numerosissimi, il fenomeno della pluralità dei ricorsi per ogni singola gara è molto accentuato (solo per fare un esempio, la sola gara n. 1460, relativa a servizi di pulizia SSN, dell'importo di €. 1.455.000.000, è stata interessata da 13 ricorsi). Ciò nonostante, può affermarsi che **la percentuale di impugnazione delle grandi gare bandite da CONSIP si pone molto al di sopra della media**, che come visto al par. 3 si attesta sul 2,7%.

Secondo i dati Consip, in 102 ricorsi è stata avanzata dalle imprese istanza cautelare. Il 53% delle istanze cautelari non sono state discusse perché rinviate al merito o rinunciate dalle ricorrenti.

Delle 43 istanze cautelari **solo 1** è stata accolta con concessione della sospensiva. Dunque solo l'1% delle impugnazioni ha generato sospensive. Il dato è nettamente inferiore alla media, che come visto al par. 7 è di circa il 30%.

La "percentuale di blocco" dovuta a una pronuncia del giudice amministrativo, calcolata secondo la formula di cui al par. 6, è **dunque dello 0,8%** (1 sospensiva su 125 ricorsi), del tutto in linea con la media generale riportata a par. 7.

Sui tempi, i dati Consip di cui alla tabella allegata confermano la rapidità riscontrata al par. 9: la fascia più numerosa di ricorsi (il 46%) viene definita in meno di 30 giorni, e più dei tre quarti (il 79%) non supera i 60 giorni per la trattazione in sede cautelare.

Tempi di definizione delle istanze cautelari su appalti Consip

≤ 30 giorni	20	46%	7	30
31 giorni ≤ X ≤ 60 giorni	14	33%	33	50
61 giorni ≤ X ≤ 90 giorni	3	7%	64	66
> 90 giorni	6	14%	112	325

Dal monitoraggio CONSIP emerge tuttavia un dato peculiare, di estremo interesse per l'indagine: quello della cd. "autosospensione", che si verifica in presenza di gare o lotti sospesi non già in forza di ordinanze cautelari, ma di autonome decisioni di opportunità della centrale di committenza che ha preferito, in molti casi, attendere l'esito del giudizio.

10.2. ANAS

La disaggregazione in possesso di ANAS non ha il dettaglio di quella precedente, ma anche per le grandi gare di questa stazione appaltante si confermano le medesime conclusioni:

- **il tasso di impugnazione degli appalti ANAS è superiore alla media, trattandosi anche in questo caso di appalti di valore elevatissimo** (cfr. tabelle ANAS allegate);

ma ...

- **la "percentuale di blocco" è in linea con la media generale (1 sospensiva concessa nel 2015 e 2 nel 2016).**

RICORSI "LAVORI" 2015

Importo a base di gara

AQ 04/14	S.S. 260 "Picente": Adeguamento alla sezione C2 del DM 5/11/2001	€ 61.370.677,93
BA 11/12	S.S. 96 "Barese" e S.S. 99 "di Matera": Lavori di adeguamento della sede stradale alla sezione tipo III delle norme CNR 80	€ 33.904.000,03
BA 23/09	S.S. 275 "di S. Maria di Leuca": Lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo B	€ 200.702.186,59
CA 06/12	S.S. 199 "di Monti": Adeguamento al tipo B dell'itinerario Sassari - Olbia	€ 78.890.417,90
CA 08/14	Tronco Tertenia-San Priamo: 1° Lotto, 1° Stralcio dal Km 0+000 al Km 5+665	€ 42.222.189,31
CA 08/14	Tronco Tertenia-San Priamo: 1° Lotto, 1° Stralcio dal Km 0+000 al Km 5+665	€ 42.222.189,31
CA 09/14	S.S. 125 "Orientale Sarda": Lavori di completamento del Tronco Tertenia - Tortoli	€ 28.680.175,80
CA 09/14	S.S. 125 "Orientale Sarda": Lavori di completamento Tronco Tertenia - Tortoli	€ 28.680.175,80
CA 10/14	S.S. 131 "Carlo Felice: Lavori di ammodernamento e di adeguamento	€ 45.859.436,53

CZ 09/11	S.S. 106 "Jonica": Lavori di costruzione della Variante di Palizzi	€ 90.307.812,51
FI 15/14	S.S. 3 bis (E 45) "Orte – Ravenna": Lavori relativi al rifacimento degli appoggi, ripristino delle testate di soletta nonché dei giunti di dilatazione del Viadotto Tevere IV	€ 24.855.422,36
PA 14/14	S.S. 626 "della Valle del Salso": Tronco Tertenia-San Priamo	€ 13.044.067,94
PA 14/14	S.S. 626 "della Valle del Salso": Tronco Tertenia-San Priamo	€ 13.044.067,94
RM 01/15	A/90 "Autostrada del GRA" e A/91 "Roma-Fiaticino": Lavori di ripristino urgente impianti di illuminazione e interventi di implementazione dei sistemi di protezione della rete di alimentazione e degli impianti, 1° stralcio	€ 12.222.500,00
VE 18/14	Completamento della Tangenziale di Vicenza	€ 45.941.045,61
VE 18/14	Completamento della Tangenziale di Vicenza	€ 45.941.045,61

RICORSI "LAVORI" 2016
Importo a base di gara

RM 01/15	A/90 "Autostrada del GRA" e A/99 "Roma-Fiaticino": Ripristino urgente impianti di illuminazione	€ 12.222.500,00
PZ 05/13	S.S. 658 "Potenza-Melfi": Lavori di messa in sicurezza	€ 24.769.879,25
PA 14/14	S.S. 626 "della Valle del Salso": Lotto 7, Dir. Licata-Torrente Braemi M.S.	€ 13.044.067,94
BO 05/14	S.S. 64 "Porrettana": Lavori di realizzazione del nodo ferro stradale di Casalecchio di Reno	€ 101.078.445,22
VE 18/14	Completamento della Tangenziale di Vicenza	€ 45.941.045,61
VE 18/14	Completamento della Tangenziale di Vicenza	€ 45.941.045,61
FI 15/14	S.S. 3Bis (E/45): Lavori relativi al rifacimento degli appoggi, ripristino delle testate di soletta nonché dei giunti di dilatazione del Viadotto Tevere IV	€ 24.855.422,36
PG 13/14	S.S.219 "di Gubbio e Pian d'Assino": tratto GUBBIO-Umbertide, Lotto 2 Mocaiana-Pietralunga	€ 60.483.990,77
PA 01/14	S.S. 117 "Centrale Sicula": Itinerario Nord-Sud, S. Stefano di Camastra - Gela. Lavori di ammodernamento e sistemazione	€ 57.494.285,04
PA 01/14	S.S. 117 "Centrale Sicula": Itinerario Nord-Sud, S. Stefano di Camastra - Gela. Lavori di ammodernamento e sistemazione	€ 57.494.285,04
PA 01/14	S.S. 117 "Centrale Sicula": Itinerario Nord-Sud, S. Stefano di Camastra - Gela. Lavori di ammodernamento e sistemazione	€ 57.494.285,04
BA 06-15	S.S. 100 "di Gioia del Colle": Accordo quadro per l'esecuzione di lavori di manutenzione delle pavimentazioni e della relativa segnaletica orizzontale	€ 21.000.000,00
BA 06-15	S.S. 100 "di Gioia del Colle": Accordo quadro per l'esecuzione di lavori di manutenzione delle pavimentazioni e della relativa segnaletica orizzontale	€ 21.000.000,00
CZ 08/11	S.S. 106 "Jonica": Raccordo tra la A3 SA-RC e la S.S. 106 Firmo - Sibari - Lavori di adeguamento alla cat. B della S.S. 534	€ 129.380.170,84
CA 07/12	Adeguamento al tipo B dell'Itinerario Sassari -Olbia	€ 66.630.253,16
ASR 02/15	A/3: Lavori di manutenzione straordinaria tra lo svincolo di Campo Calabro (escluso) e lo svincolo di Santa Caterina (incluso)	€ 44.401.638,4
AQ 04/14	S.S. 260 "Picente": Lavori di adeguamento della sezione C2 del D.M. 5.11.2011	€ 61.370.677,93
RM 16/14	Direttrice Terni – Rieti: Tratto laziale dalla galleria Montelungo	€ 16.413.510,79
RM 16/14	Direttrice Terni – Rieti: Tratto laziale dalla galleria Montelungo	€ 16.413.510,79
BA 07/14	S.S. 172 "dei Trulli": Adeguamento e ammodernamento in sede e in variante	€ 23.907.025,98
AN 20/14	S.S. 4 "Salaria": lavori di adeguamento del tratto compreso tra l'abitato di Trisungo e la Galleria Valgarizia	€ 89.876.352,47
MI 27/07	Realizzazione del Raccordo autostradale tra l'Autostrada A/S e la Val Trompia, Tronco Ospitaletto-Sarezzo	€ 235.281.018,40
BA 23/09	S.S 275 "di Santa Maria di Leuca": progettazione esecutiva e dei lavori del tratto Maglie-S. Maria di Leuca	€ 200.702.186,59
BA 23/09	S.S 275 "di Santa Maria di Leuca": progettazione esecutiva e dei lavori del tratto Maglie-S. Maria di Leuca	€ 200.702.186,59
BA 23/09	S.S 275 "di Santa Maria di Leuca": progettazione esecutiva e dei lavori del tratto Maglie-S. Maria di Leuca	€ 200.702.186,59
BA 23/09	S.S 275 "di Santa Maria di Leuca": progettazione esecutiva e dei lavori del tratto Maglie-S. Maria di Leuca	€ 200.702.186,59
PA 02/14	Progettazione esecutiva ed esecuzione dell'oprea "Itinerario Nord – Sud, S. Stefano di Camastra – Gela"	€ 91.589.621,62

CA 08/15	S.S. 554 "Cagliaritana": Adeguamento all'asse attrezzato urbano ed eliminazione delle intersezioni a raso	€ 79.003.837,27
----------	---	-----------------

11. Considerazioni finali e indicazioni per possibili proposte di intervento

I dati salienti emersi dallo studio consentono di validare le seguenti conclusioni:

Sui tempi del contenzioso

- **Il giudizio cautelare**, il vero terreno sul quale si decide la perseguibilità o meno della realizzazione dell'appalto come definito dall'aggiudicazione, **ha tempi estremamente rapidi e non ulteriormente comprimibili**;

Sulla percentuale di contenzioso

- **la percentuale di impugnazione in relazione al monte complessivo delle gare bandite in Italia è oggettivamente bassa** (una media di circa il **2,7%**), anche inferiore a quella che può essere la apparente "percezione" delle dimensioni di questo contenzioso;
- **più è elevato il valore dell'appalto e maggiore è, in termini relativi, la richiesta di tutela**. A tali livelli, **l'ammontare del contributo unificato e le spese legali perdono l'ordinario effetto di deterrenza** (i grandi appalti CONSIP giungono a far registrare un tasso di impugnazione che sfiora il 30%, a fronte del 2,7% nazionale);

Sul cd. "effetto bloccante" del contenzioso

- **ancora più bassi sono, in percentuale, i provvedimenti del giudice amministrativo che "bloccano" le procedure di gara** (in media circa lo **0,75%**);
- in relazione a tale ultimo dato, si registra una circostanza estremamente interessante: **nei grandi appalti la percentuale di sospensive accolte, rispetto al totale delle ordinanze emesse in sede cautelare, è sensibilmente più bassa della media** (1% del caso CONSIP rispetto a 30% della media; anche per ANAS ci sono riscontri nella stessa direzione)
- **le percentuali di "blocco" effettivamente provocate dal giudice amministrativo appaiono compatibili con il margine fisiologico di errore delle amministrazioni**, ove si consideri che trattasi di procedure complesse con molti partecipanti;

Sui fenomeni diversi dal contenzioso ma ad esso collaterali

- **le "percentuali di blocco" percepite sono sensibilmente più elevate per effetto delle "autosospensioni" deliberate dalle stazioni appaltanti**, in assenza di un provvedimento giurisdizionale cautelare.

** ** *

Alla stregua delle risultanze sopra descritte, eventuali proposte di intervento in materia potrebbero utilmente tener conto delle seguenti considerazioni:

- eventuali misure correttive, di carattere sostanziale o processuali, per essere efficaci dovrebbero concentrarsi sugli appalti di elevato o elevatissimo importo, poiché è solo per essi che può porsi un problema di impatto economico e strategico, viste le bassissime percentuali di impatto quantitativo sopra evidenziate;
- tra le misure di carattere sostanziale, potrebbero prendersi in considerazione, per i grandi appalti, quelle già vigenti in materia di infrastrutture strategiche di cui all'art. 125 c.p.a.

comma 2, in forza del quale *“in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure”*

- occorrerebbe una direttiva comportamentale utile ad elidere o a contrastare la prassi di “autosospendere” la procedura in assenza di provvedimenti giurisdizionali che lo impongano;
- sul versante risarcitorio (aspetto che influisce molto sul fenomeno delle cd. autosospensioni), per i grandi appalti potrebbero valutarsi forme di compartecipazione del soggetto (ingiustamente) risultato aggiudicatario, al risarcimento del danno nei confronti di quello ingiustamente pretermesso;
- occorrerebbe rimeditare sul comportamento processuale serbato dalle parti che, nel chiedere al TAR il rinvio al “merito” a breve, sostanzialmente si accordano, all’udienza camerale fissata per l’esame della domanda cautelare, per una surrettizia sospensione della stipula del contratto d’appalto;
- occorrerebbe un’indagine di pari approfondimento sulle altre causali di blocco, di carattere meramente amministrativo (mancanza di autorizzazioni, insufficienza di fondi, etc.) o contrattuale (inadempienze, crisi dell’impresa appaltante, provvedimenti del giudice penale, etc), che non sono riconducibili al sistema di giustizia amministrativa ma che pure possono incrementare la “percezione” degli effetti bloccanti del contenzioso dinanzi ad essa.