



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

Bando tipo n. 1 - «Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo»

Approvata dal Consiglio nell'adunanza del 30 settembre 2020

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	3
2. L'ADOZIONE DEL BANDO TIPO N. 1 E LE RAGIONI DELLA VIR	5
3. LE CONSULTAZIONI SVOLTE	6
4. I RISULTATI DEL QUESTIONARIO	8
<i>Utilizzo del bando tipo</i>	8
<i>Valutazione del bando tipo</i>	14
<i>Gli effetti del bando tipo</i>	17
5. LA CONSULTAZIONE ON LINE	19
6. CONCLUSIONI	20
ALLEGATO- CONTRIBUTI PERVENUTI	23

1. Il quadro normativo di riferimento

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e la Valutazione di impatto della regolazione (VIR) sono strumenti a disposizione del soggetto che deve prendere decisioni, che in tal modo può avere piena conoscenza delle conseguenze delle proprie azioni e dell'esistenza di soluzioni alternative

La legge 28 novembre 2005, n. 246 ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005") ha introdotto all'articolo 14 - rubricato "Semplificazione della legislazione" - una normativa a regime in materia di AIR e di VIR, precisando che quest'ultima consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni» (articolo 14, comma 4). La definizione in concreto di tempi e modalità per l'effettuazione dell'analisi è stata demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹.

La suddetta metodologia di AIR è stata estesa anche alle Autorità amministrative indipendenti dalla legge 29 luglio 2003, n. 229 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001") e, successivamente, ribadita, per quanto riguarda l'Autorità, prima dalla legge 18 aprile 2005, n. 62 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004")² e poi dal decreto legislativo 163/2016³. In tal modo il legislatore, con tutta evidenza, ha voluto enfatizzare il proprio indirizzo, che vede nell'utilizzo della metodologia in esame uno degli strumenti di intervento pubblico finalizzati a promuovere la qualità delle regole.

Il nuovo Codice dei contratti ha confermato le predette scelte normative prevedendo - all'articolo 213, comma 2 - che: «L'ANAC, per l'emanazione delle linee guida, si dota, nei

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", e DPCM 19 novembre 2009, n. 212, recante "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", successivamente abrogati e sostituiti dal più recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017. Sebbene i citati atti normativi non rivestano un carattere di diretta vincolatività per le Autorità amministrative indipendenti, ciò nonostante, in ragione della sistematicità e del dettaglio con cui la norma scandisce i principi e disciplina i modelli per mezzo dei quali le amministrazioni devono dare attuazione alle procedure di AIR e VIR, la stessa ha costituito un utile riferimento in sede di definizione ed attuazione delle procedure AIR e VIR anche nelle Autorità Indipendenti.

² Si veda l'articolo 25, comma 1, lettera c), in virtù del quale l'Autorità «si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. I compiti di cui alla presente lettera sono svolti nell'ambito delle competenze istituzionali dell'Autorità, che vi provvede con le strutture umane e strumentali disponibili sulla base delle disposizioni normative vigenti».

³ Si veda l'articolo 8, comma 1: «L'Autorità si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente».

modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla legge n. 11 del 2016 e dal presente codice».

In attuazione della disciplina di rango primario di cui sopra (legge n. 229/2003; legge n. 62/2005; decreto legislativo 163/2006) l'Autorità, in data 27 novembre 2013, ha adottato il Regolamento recante la "Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)" e successivamente il Regolamento 8 aprile 2015, recante la "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione".

In considerazione della nuova funzione di regolazione attribuita all'Autorità dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e del conseguente riconoscimento a quest'ultima di un ruolo di indirizzo del mercato, si è resa opportuna una revisione dei predetti regolamenti, al fine di superare le criticità emerse in sede applicativa e adeguarli alla mutata mission dell'Autorità.

Conseguentemente l'Autorità ha adottato il Regolamento del 13 giugno 2018, recante la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018, che sostituisce i precedenti⁴.

Il nuovo Regolamento si basa su un approccio selettivo e trasparente, in linea con i principi di proporzionalità e buon andamento dell'azione amministrativa. L'intento è quello di svolgere analisi complete ed accurate su un numero limitato di atti, selezionati sulla base della rilevanza in termini di impatto sul mercato e dell'effettiva esistenza, in capo all'Autorità, di margini di discrezionalità nell'adozione delle scelte di regolazione. Per gli altri atti di regolazione è stato deciso di procedere con un'analisi più limitata, raccogliendo comunque le osservazioni degli operatori economici e motivando adeguatamente sulle stesse.

Più precisamente, per quanto qui rileva, il nuovo Regolamento disciplina la valutazione di impatto della regolazione al Titolo II - segnatamente, agli articoli 13, rubricato "Verifica di impatto della regolazione"; 14, rubricato "Atti sottoposti alla verifica di impatto della regolazione e relativo procedimento" e 15, rubricato "Esito della verifica di impatto della regolazione (AIR) e alla verifica di impatto della regolazione (VIR) - chiarendo innanzitutto che la verifica di impatto della regolazione consente di valutare a posteriori l'effetto delle regole introdotte sui soggetti destinatari degli atti regolatori, verificando il

⁴ Il nuovo regolamento è stato sottoposto preventivamente al Consiglio di Stato, che con parere n. 1435 del 3 maggio 2018 ha condiviso l'opportunità, espressa dall'ANAC, di aggiornare le procedure relative alla partecipazione ai procedimenti di adozione degli atti di regolazione dell'Autorità e alla conduzione delle analisi di impatto della regolazione e di verifica di impatto della regolazione, predisponendo un nuovo Regolamento nel quale è riconoscibile il modello ispiratore di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169.

raggiungimento degli obiettivi attesi e individuando eventuali correttivi da introdurre (articolo 13, comma 1).

Il Regolamento individua poi gli atti da sottoporre a verifica; le fasi in cui quest'ultima si articola; come raccogliere informazioni e dati utili per la verifica stessa.

2. L'adozione del bando tipo n. 1 e le ragioni della VIR

Il Decreto legislativo n. 50/2016 dispone che "L'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti" (articolo 213, comma 2) e che «successivamente alla adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi» (articolo 71), precisando ulteriormente che "le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando tipo" (ibidem).

In attuazione delle predette disposizioni l'Autorità con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017, ha approvato il bando tipo n. 1/2017, che reca il disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo.

Si tratta, invero, di un modello di disciplinare di gara, che presenta aspetti di complessità maggiore rispetto ad un mero bando di gara, in quanto materia già disciplinata dalle Direttive appalti e dal Codice dei contratti pubblici. Il disciplinare è stato corredato di una nota illustrativa, che espone le scelte di campo effettuate dall'Autorità sui singoli istituti. Al fine di garantire la massima trasparenza e partecipazione al procedimento di adozione dell'atto in esame, lo schema di disciplinare tipo è stato sottoposto a pubblica consultazione, aperta a tutti gli stakeholders.

Il documento, è stato predisposto secondo la normativa allora vigente (decreto legislativo n. 50/2016 come novellato dal decreto correttivo decreto legislativo n. 56/2017), ed ha tenuto conto sia delle prescrizioni contenute nelle diverse Linee guida adottate dall'Autorità sia degli orientamenti giurisprudenziali formati in materia di contratti pubblici, perseguendo così l'obiettivo di fornire alle stazioni appaltanti uno strumento a garanzia di efficienza, standard di qualità dell'azione amministrativa e omogeneità dei procedimenti. L'odierno quadro normativo, tuttavia, è profondamente diverso rispetto a quello tenuto presente dall'Autorità al momento dell'approvazione del predetto bando tipo, tale circostanza può giustificare la mancata applicazione delle sue clausole incompatibili con la nuova disciplina normativa. Sul punto si ricorda che già nella Relazione illustrativa è stato chiarito: «nel caso di sopravvenute modifiche o integrazioni normative che dovessero incidere su talune clausole del Disciplinare tipo, le stesse dovranno intendersi sostituite dalle nuove disposizioni nelle more dell'aggiornamento del Disciplinare medesimo. In tal caso, non è richiesta la motivazione nella determina a contrarre per la eventuale deroga».

Le diverse e incisive modifiche e deroghe normative apportate al decreto legislativo 50/2016 (ad esempio dal decreto legge 32/2019, così detto sblocca cantieri dal decreto legge 76/2020, così detto decreto semplificazioni) nonché la prevista emanazione di un

Regolamento unico di attuazione del Codice degli appalti, hanno fatto emergere la necessità di aggiornare e adeguare il modello in esame ai nuovi istituti giuridici e alle loro interrelazioni.

La mancanza, al momento attuale, di un solido quadro normativo su cui fondare una *best practices* e orientamenti per il mercato rende particolarmente arduo il lavoro di "manutenzione" della regolazione adottata dall'Autorità. Ciò anche in considerazione del perdurare della legislazione d'urgenza connessa all'emergenza sanitaria causata dall'epidemia da Covid-19. Il bando tipo, infatti, dovrebbe rappresentare la consolidazione in un documento di gara di una normativa ormai definita.

In un simile contesto normativo e socio-economico l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire al mercato prime indicazioni in merito alla compatibilità del bando tipo n. 1 con le sopravvenute disposizioni normative del decreto legge n. 32/2019 con il Comunicato del Presidente del 23 ottobre 2019, "Compatibilità clausole del bando tipo n. 1 con il decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50, come novellato dal decreto legge 18 aprile 2019 n. 32, convertito in legge del 14 giugno 2019 n. 55" e avviare l'attività di monitoraggio sullo stato di utilizzo del predetto bando tipo n. 1 da parte delle stazioni appaltanti, al fine di valutare come intervenire sull'atto regolatorio una volta che il quadro normativo sarà "stabile" e "completo".

3. Le consultazioni svolte

Al fine di acquisire i dati e le informazioni necessari per lo svolgimento della valutazione di impatto della regolazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno interpellare direttamente le stazioni appaltanti per avere, da un lato, un confronto diretto con i soggetti che per legge sono tenuti ad applicare il bando tipo, e, per evitare, dall'altro il più possibile risposte di principio o indicazioni di massima, non utili per le finalità della VIR.

Per tali ragioni, senza abbandonare la consueta consultazione pubblica, che permette la partecipazione di chiunque risulti interessato, indipendentemente dall'essere raggiunto dal questionario, considerato l'elevato numero di contratti che potenzialmente avrebbero dovuto essere affidati utilizzando il bando tipo n. 1, l'Autorità ha ritenuto necessario individuare secondo una metodologia statistica un campione rappresentativo di stazioni appaltanti a cui somministrare un apposito questionario.

Più difficile è apparso, invece, predisporre un questionario per gli utilizzatori finali del bando tipo, vale a dire gli operatori economici, sia per la difficoltà di identificare un campione rappresentativo degli stessi, sia a causa delle possibili difficoltà per i concorrenti di comprendere quando il disciplinare di gara è redatto secondo lo schema predisposto dall'Autorità, quando ne rappresenta un adattamento ovvero quando si discosta completamente dallo stesso. L'esistenza di tale difficoltà è indubbiamente avvalorata dalla constatazione che alla consultazione pubblica non ha risposto alcun operatore economico o rappresentanza degli stessi.

Per dare la più ampia diffusione alle predette iniziative con comunicato del Presidente del 26 febbraio 2020, "Avvio della valutazione di impatto della regolazione sull'utilizzo del bando tipo n.1", l'Autorità ha informato il mercato dell'intenzione di aggiornare il suddetto bando tipo n. 1. A tale scopo, nelle more dell'adozione del regolamento unico di attuazione

del decreto legislativo 50/2016, l'Autorità ha reso noto l'avvio di una verifica di impatto della regolazione tramite la somministrazione di un apposito questionario ad un campione di stazioni appaltanti e lo svolgimento di una consultazione pubblica.

Il questionario in parola è stato elaborato direttamente dall'Autorità, che lo ha strutturato in tre parti (Prima Parte - Utilizzo del bando tipo; Seconda Parte – Valutazione della chiarezza e completezza del bando tipo; Terza Parte - Impatto del bando tipo) con lo scopo di acquisire dati ed informazioni su tre aspetti fondamentali:

- a) utilizzo del bando tipo n. 1;
- b) chiarezza e completezza delle clausole del bando tipo n.1;
- c) effetti determinati dall'utilizzo del bando tipo n.1 (ad esempio, riduzione dei tempi del procedimento, riduzione del contenzioso, aumento della partecipazione alle gare).

Si tratta, più precisamente, di un questionario semi-strutturato, che ha previsto la possibilità per l'intervistato di scegliere le opzioni proposte ed – in alcuni casi – anche di esprimere liberamente un giudizio, senza alcuna indicazione preventiva da parte dell'Autorità.

Il questionario è stato somministrato a un campione stratificato, suddiviso per aree territoriali, importo e tipologia contrattuale, di 465 stazioni appaltanti, scelte con riferimento ad altrettante procedure di gara, che potrebbero aver adottato il bando tipo n. 1. La stratificazione è stata effettuata avendo a riferimento l'importo del contratto (fino a 500 mila euro, fino a 1 milione di euro, fino a 10 milioni di euro e oltre tale soglia), la macro-regione geografica di appartenenza (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole, intero territorio nazionale, nonché altro per chi non ha indicato in Simog l'area di appartenenza) e la distinzione tra servizi e forniture. Considerato che i dati presenti nel sistema Simog non sempre consentono di individuare il criterio di aggiudicazione non si è potuto procedere ad ulteriori livelli di stratificazione. Si è preferito inviare il questionario anche alle stazioni appaltanti che operano nei settori speciali perché, come rappresentato nella relazione illustrativa, sono facoltizzate ad utilizzare il bando tipo, nonché per affidamenti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, sia perché le stazioni appaltanti possono decidere di fare ricorso alla procedura aperta sia per sapere se hanno comunque ritenuto utile fare ricorso al bando tipo.

Sulla base dei CIG risultanti dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici per ogni gara selezionata è stato individuato il relativo RUP, cercando, nella definizione del campione, di evitare di selezionare più volte il medesimo RUP.

In data 18 marzo 2020 è stata inviata ad ognuno dei predetti RUP un'apposita email, recante il link e la password per l'accesso al questionario, con indicazione del 15 maggio 2020 come termine di scadenza per l'invio dello stesso. Successivamente, in attuazione di quanto disposto dalla delibera dell'ANAC n. 268 del 19 marzo 2020 "Sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e modifica dei termini per l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità", tale data è

stata posticipata al 15 luglio 2020, e ne è stata data comunicazione a tutti i RUP coinvolti, mediante apposita email, e al mercato mediante avviso pubblicato sul sito istituzionale⁵.

Con riferimento alla consultazione pubblica, si rileva che con il citato Comunicato del Presidente del 26 febbraio 2020, l'Autorità ha invitato tutti gli stakeholders a partecipare a quest'ultima, compilando l'apposito modulo pubblicato sul sito istituzionale.

Quest'ultimo, dopo aver presentato l'attività di VIR dell'ANAC, ha posto quattro domande analoghe a quelle del predetto questionario. In particolare è stato chiesto in base alla concreta esperienza di partecipazione alle procedure di affidamento, o dal lato della domanda o da quello dell'offerta, se:

- a) si sia a conoscenza della predisposizione dei documenti di gara in conformità, totale o parziale, al bando tipo n. 1 e in caso di risposta positiva se ciò ha portato dei vantaggi;
- b) il contenuto delle clausole del bando tipo n. 1 sia sufficientemente chiaro e completo o se siano necessarie delle modifiche/integrazioni diverse da quelle dovute a sopravvenute disposizioni normative;
- c) il bando tipo n. 1 debba contenere ulteriori sezioni o clausole;
- d) se l'utilizzo del bando tipo n. 1 abbia avuto effetti positivi.

4. I risultati del questionario

Gli esiti del questionario hanno mostrato un sostanziale apprezzamento del bando tipo, almeno da parte dei RUP che hanno dichiarato di averlo utilizzato.

Complessivamente hanno risposto al questionario 277 RUP. In realtà il numero di risposte valide deve essere ridotto a 273 in quanto 4 risposte sono risultate gravemente incomplete, in quanto manca ad esempio l'indicazione se per la procedura di gara indicata nel questionario è stato utilizzato o meno il bando tipo. Il numero di risposte pervenute copre il 58,7% del campione prescelto.

Si tratta di un valore che rappresenta un tasso di risposta elevato per un'indagine statistica, anche in considerazione del fatto che numerosi indirizzi mail associati al RUP sono risultati non raggiungibili (in diversi casi forse perché il RUP non lavora più presso l'amministrazione originaria). In considerazione del particolare momento in cui il questionario è stato somministrato (nella fase iniziale del lockdown), si è optato per non sostituire i RUP che non è stato possibile raggiungere dal questionario; ciò è anche legato ai criteri alla base dell'individuazione dei destinatari del questionario, tra i quali la volontà di non gravare ciascun RUP di più di un questionario.

Pertanto, considerati i RUP effettivamente destinatari della richiesta di informazioni, si può ritenere che circa 4 RUP su 5 hanno risposto al questionario.

Utilizzo del bando tipo

⁵ L'Autorità, infine, ha provveduto a sollecitare, a sessanta giorni e a trenta giorni dalla scadenza del termine, la trasmissione dei questionari.

Nella tabella 1 sono riportati i dati relativi al tasso di risposta (rispetto al campione originario) per le 3 variabili rispetto alle quali è stata costruita la stratificazione dei questionari. Nella seconda, terza e quarta colonna sono riportati i dati sul ricorso al bando tipo. Nella quinta colonna è riportato il dato relativo al totale delle risposte pervenute, nella sesta quello relativo al campione originario (comprensivo anche del numero dei RUP che non è stato possibile raggiungere), nell'ultima, quindi, il tasso di risposta.

Tabella 1 – Tasso di risposta al questionario e utilizzo del bando tipo per area territoriale, importo del contratto e natura dell'affidamento

	No	Sì, in parte	Sì, tutto	Totale risposte	Campione originario	Tasso di risposta
Nord-Ovest	19	10	23	52	107	48,6
Nord-Est	39	11	25	75	116	64,7
Centro	23	9	21	53	87	60,9
Sud	9	2	12	23	55	41,8
Isole	9	3	7	19	29	65,5
Extra Regio	11	2	9	22	28	78,6
Non specificato	25	0	4	29	43	67,4
Fino a 500.000 €	95	14	36	145	261	55,6
Fino a 1.000.000 €	13	8	22	43	71	60,6
Fino a 10.000.000 €	23	9	28	60	99	60,6
Maggiore di 1.000.000 €	4	6	15	25	34	73,5
Servizi	91	20	71	182	319	57,1
Forniture	44	17	30	91	146	62,3
Totale	135	37	101	273	465	58,7

Il numero di casi in cui non si è fatto ricorso al bando tipo è pari a 135, ovvero al 49,5% del totale delle risposte; il numero dei casi in cui, invece, si è ricorsi al bando tipo è pari a 138: in 101 casi, il 37, 0% del totale, il bando tipo è stato utilizzato integralmente, mentre in 37 casi, il 13,6%, in parte.

Per comprendere questi dati occorre considerare la modalità con cui è stato costruito il campione. Nel campione sono stati inclusi anche gli affidamenti relativi al sotto soglia e quelli per i settori speciali, affidamenti per i quali non vi è obbligo di utilizzo del bando tipo ma solo una facoltà. Ciò permette di avere un'informazione sulla scelta delle stazioni appaltanti di utilizzare uno strumento di semplificazione anche quando non vi è uno specifico obbligo regolamentare in tal senso. Per tali ragioni, si riscontra un numero elevato di mancato utilizzo del bando tipo per i contratti di importo ridotto o per quegli affidamenti ricadenti in un'area territoriale non specificata, gruppo nel quale è presente un numero elevato di stazioni appaltanti attive nei settori special (tabella 2).

Tabella 2 – Tasso di utilizzo del bando tipo per area territoriale, importo del contratto e natura dell'affidamento

	No	Sì, in parte	Sì, tutto
Nord-Ovest	36,5	19,2	44,2
Nord-Est	52,0	14,7	33,3
Centro	43,4	17,0	39,6

Sud	39,1	8,7	52,2
Isole	47,4	15,8	36,8
Extra Regio	50,0	9,1	40,9
Non specificato	86,2	0,0	13,8
Fino a 500.000 €	65,5	9,7	24,8
Fino a 1.000.000 €	30,2	18,6	51,2
Fino a 10.000.000 €	38,3	15,0	46,7
Maggiore di 1.000.000 €	16,0	24,0	60,0
Servizi	50,0	11,0	39,0
Forniture	48,4	18,7	33,0
Totale	49,5	13,6	37,0

Nella domanda successiva si è richiesto se, così come previsto dall'articolo 71 del Codice dei contratti pubblici, si è data notizia in merito alle deroghe rispetto all'utilizzo del bando tipo (ovviamente la domanda riguarda esclusivamente coloro che hanno risposto di non aver utilizzato il bando tipo o di averlo utilizzato solo in parte). Si osserva, in via preliminare, che non vi è obbligo di comunicazione quando il mancato utilizzo è già previsto dalla normativa (esclusione per le procedure di cui all'articolo 59, comma 5, e all'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici) o dalla tipologia di bando tipo, che – nel caso di specie – si applica alle procedure aperte, sopra soglia, nei settori ordinari, aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per altro verso si ricorda che nella Nota illustrativa al bando tipo è indicato che le clausole del bando superate da previsioni normative sopravvenute non devono essere utilizzate e non occorre una specifica motivazione nella determina a contrarre. Analogamente nella nota illustrativa è specificato che: «L'opzione di porre in essere una gara telematica costituisce, di per sé, idonea motivazione a consentire una deroga al disciplinare, limitatamente agli aspetti che è necessario modificare per gestire la gara telematicamente». Infine, anche per le centrali di committenza sono previste limitazioni all'utilizzo del bando tipo.

Tutto ciò premesso risultano esservi numerosi casi in cui il mancato utilizzo del bando tipo può non essere motivato. Tuttavia, appare necessario qualche approfondimento ulteriore sul numero estremamente ridotto di motivazioni presenti nelle determina a contrarre relative ai bandi oggetto del questionario, appena 31 (17 per il mancato utilizzo totale e 14 per quello parziale del bando tipo) su un totale di 172 questionari per i quali la determina a contrarre avrebbe potuto contenere la suddetta motivazione (tabella 3).

Tabella 3 – Presenza della motivazione nella determina a contrarre circa il mancato o parziale utilizzo del bando tipo

	Non risponde	No	Si	Totale
No	7	111	17	135
Si, in parte	3	20	14	37
Totale	10	131	31	172

Nel questionario si è cercato di indagare anche le ragioni per il mancato utilizzo del bando tipo (domanda ovviamente riservata a chi aveva dichiarato di non aver utilizzato il bando tipo). Sono state ipotizzate diverse possibili spiegazioni (si potevano fornire più motivazioni) e si è prevista una risposta di chiusura ("Altro"), chiedendo di motivare. L'elevato numero di risposte "Altro" rende difficile la lettura dei dati, in quanto spesso in

“Altro” sono ricomprese ipotesi già tipizzate nel questionario (Tabella 4). Come era lecito attendersi le motivazioni più frequenti per il mancato utilizzo del bando tipo riguardano il fatto che l’affidamento si riferiva ad una procedura diversa rispetto a quella aperta (in genere si tratta di una procedura sotto soglia) o che il contratto era relativo ad un affidamento nei settori speciali. In pochi casi, il mancato utilizzo è legato al fatto che la documentazione di gara sia stata predisposta prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, mentre deve essere letto con preoccupazione il fatto che in ben 10 casi si sia dichiarato di non essere a conoscenza del bando tipo, nonostante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, oltre che sul sito dell’Autorità. Attenzione deve essere fornita anche al dato relativo ai 6 casi per i quali è stato dichiarato che il criterio di aggiudicazione era diverso da quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, nonostante il fatto che in SIMOG l’affidamento è registrato con quel criterio (si ricorda, peraltro, che l’Autorità ha suggerito, nella nota illustrativa, la possibilità di utilizzare il bando tipo anche nel caso del prezzo più basso, opportunamente adattato).

Tabella 4 – Ragioni del mancato utilizzo del bando del bando tipo (domanda riservata ai RUP che hanno dichiarato di non aver utilizzato il bando tipo)

Non a conoscenza dell’esistenza del bando tipo	10
bando predisposto prima della pubblicazione del bando tipo	3
Procedura diversa da quella aperta	58
Non è stato utilizzato l’OEPV	6
Rinnovo di un precedente contratto	11
Appalto afferente ai settori speciali	39
Altro	61

Per quanto concerne le motivazioni “Altro”, un’analisi testuale delle motivazioni fornite dimostra che in circa la metà dei casi il bando si riferisce al sotto soglia, in 5 casi ad affidamenti nei settori speciali, nella maggior parte degli altri casi a procedure diverse da quella aperta. In 4 casi si è indicato che si è fatto ricorso a bandi tipo diversi, già esistenti nelle Province Autonome.

Dall’incrocio tra il dato relativo alla presenza della motivazione nella determina a contrarre e quello relativo alle giustificazioni fornite nel questionario (riguardanti si ricorda 17 osservazioni), risulta che nella maggior parte dei casi si tratta di motivazioni legate ad affidamenti sotto soglia o che prevedono procedure diverse da quella aperta. In un caso, la motivazione ha fatto riferimento a ragioni di urgenza. Singolare è il caso di un questionario nel quale il RUP ha dichiarato che nella determina a contrarre vi era la giustificazione circa il mancato utilizzo del bando tipo e nella motivazione circa il non ricorso allo stesso la mancata conoscenza della sua esistenza.

Nella tabella 5 sono riportati gli articoli del bando tipo che non sono stati utilizzati o sono stati modificati nella predisposizione dei documenti di gara, le ragioni per il mancato o parziale utilizzo (si potevano fornire più risposte ed erano richieste le ragioni per il mancato o parziale utilizzo), nonché il numero delle ricorrenze nelle risposte. Per quanto concerne le ragioni del mancato o parziale utilizzo, nel questionario erano state proposte quattro possibili risposte:

- a) clausola non conferente con l’oggetto dell’affidamento;
- b) clausola non conforme alla disciplina del settore;

- c) clausola non più idonea a causa di modifiche normative intervenute;
- d) clausola non completa.

nonché una voce residua altro, con la richiesta di specificazione.

Si tratta, ovviamente, di una delle domande chiave del questionario, in quanto fornisce immediatamente un'indicazione delle clausole che sono risultate più problematiche per le stazioni appaltanti. Sebbene, solo il 27% circa dei soggetti che hanno dichiarato di aver utilizzato il bando tipo ha affermato di averlo potuto utilizzare solo parzialmente, l'analisi delle risposte permette di comprendere eventuali difficoltà incontrate dai RUP nell'utilizzo dello stesso e avere indicazioni su possibili interventi correttivi al bando tipo.

Per tale finalità bisogna, però, prestare particolare attenzione alla ragione per cui si è dovuto derogare alla singola clausola del bando tipo. Le prime due motivazioni riguardano l'oggetto del bando tipo specifico, come evidenziato chiaramente nel bando stesso, quello proposto dall'Autorità è un bando tipo generale, cui seguono altri specifici con indicazioni puntuali per il singolo settore. Pertanto, si tratta di fattori già noti all'Autorità al momento della predisposizione del bando tipo. Anche la ragione legata alle modifiche normative intervenute introduce un motivo di deroga non imputabile alla qualità del bando tipo oggetto della presente VIR. Come già rilevato l'Autorità ha già segnalato le clausole che si ritiene non più attuali a seguito di interventi normativi, altre non lo saranno più a seguito del decreto legge "semplificazioni".

Necessità di intervento sul bando tipo potranno emergere a seguito dell'analisi delle clausole che alcuni RUP ritengono incomplete, nonché delle indicazioni contenute nella risposta Altro.

Tabella 5 – clausole che non sono state utilizzate o utilizzate solo in parte del bando tipo e relativa motivazione (domanda riservata ai soggetti che hanno dichiarato di aver utilizzato il bando tipo solo in parte)

Clausola	Non conferente con oggetto affidamento	Non conforme alla disciplina del settore	modifi che norma tive	Non completa	Altro	Totale
art. 3. oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti	2	0	0	1	7	10
art. 4. durata dell'appalto, opzioni e rinnovi	1	0	0	1	7	9
art. 5. soggetti ammessi in forma singola e associata e condizioni di partecipazione	0	0	0	2	6	7
art. 6 requisiti generali	0	1	1	1	6	9
art. 7. requisiti speciali e mezzi di prova	2	3	0	1	7	11
art. 8. avvalimento	0	0	0	0	4	4

art. 9 subappalto	2	1	2	0	7	9
art. 10 garanzia	1	2	1	0	11	15
art. 11 sopralluogo	14	2	0	0	5	19
art. 12. pagamento del contributo a favore di ANAC	0	0	0	0	7	7
art. 13. modalità di presentazione dell'offerta e sottoscrizione dei documenti di gara	0	0	2	1	13	14
art. 14. soccorso istruttorio	1	1	0	1	7	10
art. 15. contenuto della busta "a - documentazione amministrativa"	0	1	0	2	9	11
art. 15.1 domanda di partecipazione	0	0	0	0	12	12
art. 15.2 documento di gara unico europeo	1	1	1	0	10	13
art. 15.3 dichiarazioni integrative e documentazione a corredo	0	0	0	0	12	12
art. 16. contenuto della busta "b - offerta tecnico-organizzativa"	0	0	0	0	8	8
art. 17. contenuto della busta "c - offerta economica"	0	0	0	0	9	9
art. 18 criterio di aggiudicazione"	0	0	0	0	8	8
art. 19. svolgimento operazioni di gara: apertura della busta a – verifica documentazione amministrativa"	0	1	1	1	13	14
art. 20 commissione giudicatrice	0	1	0	0	8	9
art. 21. apertura delle buste b e c – valutazione delle offerte tecniche ed economiche	0	1	0	0	10	11
art. 22 verifica di anomalia delle offerte	0	0	0	3	9	9
art. 23 aggiudicazione dell'appalto e stipula del contratto	0	1	0	2	9	12

art. 24 clausola sociale e altre condizioni particolari di esecuzione	15	0	0	1	6	20
---	----	---	---	---	---	----

I dati della Tabella 5 mostrano che, a parte la clausola relativa al sopralluogo e quella sociale che non possono essere applicate a molte tipologie di affidamento per servizi e forniture, la maggior parte delle motivazioni per il parziale utilizzo del bando tipo è presente nella voce "Altro". L'analisi delle spiegazioni contenute per "Altro" ha mostrato due ipotesi particolarmente ricorrenti:

- a) la necessità di adattare il bando tipo alle specifiche caratteristiche degli affidamenti sotto soglia;
- b) la necessità di adattare le clausole del bando tipo alle procedure gestite su piattaforma telematica.

Per quanto riguarda la prima ipotesi si dovrà valutare se nella revisione del bando tipo è possibile inserire indicazioni (eventualmente non vincolanti) per i casi in cui le stazioni appaltanti decidano di utilizzare il bando tipo per procedure (aperte) nel sotto soglia; per la seconda si ritiene opportuno procedere con la predisposizione di un bando tipo generale per le procedure esperite su piattaforma telematica.

Più difficile è fornire indicazioni circa gli incroci tra le ragioni delle deroghe all'utilizzo del bando e la presenza delle stesse nella determina a contrarre. Un'analisi sommaria mostra, comunque, che almeno la metà degli affidamenti per cui vi è, nella determina a contrarre, la motivazione richiesta dall'articolo 71 del Codice dei contratti pubblici per le deroghe al bando tipo riguarda gare telematiche.

Valutazione del bando tipo

Come già evidenziato nella seconda parte del questionario si è cercato di ottenere dati che potessero essere idonei per la valutazione della qualità del bando tipo investigando, in particolare, la chiarezza e la completezza delle clausole contenute nello stesso. Questa parte è stata rivolta esclusivamente ai soggetti che hanno effettivamente utilizzato (in tutto o in parte) il bando tipo. I risultati appaiono molto positivi per l'operato dell'Autorità, essendo pochi coloro che hanno espresso una valutazione negativa su chiarezza e completezza del bando tipo. Naturalmente, si potrebbe obiettare che ciò possa dipendere dal fatto che sia stata proprio ANAC a rivolgere il questionario ai RUP, i quali potrebbero avere delle remore a rispondere negativamente all'Autorità. Tuttavia, i risultati di seguito illustrati lasciano intendere che la presenza di questo tipo di rischio, seppure non si possa escludere, non dovrebbe inficiare la valutazione positiva dell'esercizio condotto.

Per quanto concerne la chiarezza delle clausole del bando tipo su 138 risposte pervenute (2 RUP non hanno risposto su questo punto), 122 hanno espresso una valutazione positiva, affermando che il bando tipo appare chiaro, solo 1 ha risposto in modo negativo e 13 che il bando tipo risulta chiaro solo in parte. A questi ultimi, nel questionario è stato chiesto quali clausole del bando tipo non risultano chiare; i risultati sono presentati nella tabella 6. Da tali dati si evince che per nessuna clausola il numero di ricorrenze è superiore

a 3; ciò lasciando ritenere che la lamentata scarsa chiarezza sia in qualche modo fisiologica, legata alla sensibilità del RUP o anche alle caratteristiche del bando specifico (si ricorda, infatti, che il bando tipo n. 1 è un bando generale che deve poi essere adeguato alle esigenze specifiche della stazione appaltante e all'oggetto del bando).

Tabella 6 – Clausole del bando tipo che non sono risultate sufficientemente chiare secondo i partecipanti al questionario

art.3. oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti	0
art.4. durata dell'appalto, opzioni e rinnovi	1
art.5. soggetti ammessi in forma singola e associata e condizioni di partecipazione	3
art.6 requisiti generali	3
art.7. requisiti speciali e mezzi di prova	0
art.8. avvalimento	1
art.9 subappalto	0
art.11 sopralluogo	0
art.12. pagamento del contributo a favore di ANAC	0
art.13. modalità di presentazione dell'offerta e sottoscrizione dei documenti di gara	3
art.14. soccorso istruttorio	1
art.15. contenuto della busta "a - documentazione amministrativa"	2
art.15.1 domanda di partecipazione	2
art.15.2 documento di gara unico europeo	0
art.15.3 dichiarazioni integrative e documentazione a corredo	1
art.16. contenuto della busta "b - offerta tecnico-organizzativa"	0
art.17. contenuto della busta "c - offerta economica"	0
art.18 criterio di aggiudicazione"	2
art.19. svolgimento operazioni di gara: apertura della busta a – verifica documentazione amministrativa"	2
art.20 commissione giudicatrice	2
art.21. apertura delle buste b e c – valutazione delle offerte tecniche ed economiche	2
art. 22 verifica di anomalia delle offerte	3
art.23 aggiudicazione dell'appalto e stipula del contratto	1
art.24 clausola sociale e altre condizioni particolari di esecuzione	0

Il secondo quesito per la valutazione della qualità complessiva del bando tipo è quello legato alla completezza dello stesso. Anche in questo caso su 138 risposte pervenute (2 non hanno risposto), ben 117 RUP hanno trovato il bando tipo completo, solo 2 non lo hanno considerato tale e 17 hanno indicato che alcune clausole dovevano essere integrate. Si noti che esiste una certa sovrapposizione tra le risposte che hanno ritenuto il bando tipo non completo e le ipotesi di deroga allo stesso: 10 (su 17) dei RUP che hanno dichiarato che il bando tipo non risulta essere sufficientemente chiaro sono responsabili degli affidamenti per i quali vi è stata una deroga parziale all'utilizzo dello stesso; analogamente la bocciatura secca si ha in un caso (su 2) in cui vi è un utilizzo parziale del bando tipo.

Analogamente alla domanda relativa alla chiarezza del bando tipo è stato richiesto di indicare quali clausole dello stesso si ritenga debbano essere integrate. Le risposte sono contenute nella tabella 7.

Tabella 7 – Clausole del bando tipo che dovrebbero essere integrate secondo i partecipanti al questionario

art.3. oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti	1
art.4. durata dell'appalto, opzioni e rinnovi	2
art.5. soggetti ammessi in forma singola e associata e condizioni di partecipazione	2
art.6 requisiti generali	1
art.7. requisiti speciali e mezzi di prova	1
art.8. avvalimento	2
art.9 subappalto	4
art.10 garanzia	3
art.11 sopralluogo	0
art.12. pagamento del contributo a favore di ANAC	1
art.13. modalità di presentazione dell'offerta e sottoscrizione dei documenti di gara	7
art.14. soccorso istruttorio	1
art.15. contenuto della busta "a - documentazione amministrativa"	3
art.15.1 domanda di partecipazione	3
art.15.2 documento di gara unico europeo	1
art.15.3 dichiarazioni integrative e documentazione a corredo	1
art.16. contenuto della busta "b - offerta tecnico-organizzativa"	3
art.17. contenuto della busta "c - offerta economica"	2
art.18 criterio di aggiudicazione"	2
art.19. svolgimento operazioni di gara: apertura della busta a – verifica documentazione amministrativa"	2
art.20 commissione giudicatrice	1
art.21. apertura delle buste b e c – valutazione delle offerte tecniche ed economiche	3
art. 22 verifica di anomalia delle offerte	2
art.23 aggiudicazione dell'appalto e stipula del contratto	2
art.24 clausola sociale e altre condizioni particolari di esecuzione	0

In questo caso si osserva che la clausola che sembra più incompleta è quella relativa alle modalità di presentazione dell'offerta e sottoscrizione dei documenti di gara, con 7 ricorrenze. Ciò non sorprende, sia perché il bando tipo n. 1 non ha trattato le gare svolte su piattaforme telematiche che presentano alcune peculiarità per quanto riguarda la presentazione delle offerte sia perché non ha considerato le ipotesi dell'inversione procedimentale ora prevista, almeno fino al 31 dicembre 2021, a seguito della approvazione del decreto legge 76/2020, anche ai settori ordinari. Nella revisione del bando tipo si terranno in debito conto questi aspetti.

Per comprendere la completezza del bando tipo è stato anche chiesto se con specifico riferimento all'oggetto della gara cui si riferisce il questionario siano state introdotte ulteriori clausole e le ragioni per tale inserimento.

Anche in questo caso, su 135 risposte pervenute (3 non hanno risposto) 104 hanno risposto che non hanno dovuto integrare le clausole del bando tipo mentre 31 sì. Per quanto concerne le motivazioni circa l'integrazione (si potevano dare più risposte), in 19 casi si è indicato che ciò è dovuto all'esigenza di adeguare il bando tipo alle caratteristiche specifiche del settore oggetto della gara, in 12 casi a modifiche normative sopravvenute, in 17 casi è stata fornita la risposta "Altro". A parte i casi in cui, il contenuto della motivazione per "Altro" ripete quanto già previsto nelle risposte suggerite dall'Autorità (sostanzialmente peculiarità dell'affidamento o modifiche normative sopravvenute), si osserva che la maggior parte delle integrazioni riguarda gare esperite su piattaforma informatica.

È stato, inoltre, chiesto se esistono previsioni normative non previste nel bando tipo che è opportuno inserire nella revisione dello stesso. In 3 casi è stato dichiarato che non è stata considerata la previsione di cui all'art. 40, comma 2 del Codice (mezzi di comunicazione elettronica), mentre 1 volta la previsione di cui all'art. 58, comma 1 (sulle piattaforme telematiche di negoziazione), quella dell'art. 80, comma 5, che in realtà è coperta dal DGUE, cui il bando tipo rimanda, dell'art. 106 comma 11 e dell'art. 106, comma 12, entrambe in materia di varianti.

Gli effetti del bando tipo

Nella terza parte si è cercato di capire quali sono stati gli effetti del bando tipo sulla predisposizione della documentazione di gara, sulla partecipazione e sul contenzioso.

La prima domanda ha riguardato l'attività di predisposizione della documentazione di gara (la domanda è ovviamente rivolta a chi ha utilizzato il bando tipo). I risultati sono riassunti nella tabella 8. Dai dati risulta che su 138 risposte fornite, in 112 casi si è registrato un miglioramento nello svolgimento di tale attività; in ben 89 casi, pari al 64,5% delle risposte del campione il miglioramento è stato considerato consistente. Solo in 3 è stato denunciato un peggioramento nell'attività di predisposizione della documentazione di gara (in 1 caso tale peggioramento sarebbe elevato). Le risposte fornite mostrano quindi un quadro sicuramente positivo.

Tabella 8 – Il ricorso al bando tipo ha permesso di semplificare l'attività di predisposizione dei documenti di gara?

Risposta	n.	%
Si, molto	89	64,5
Si, poco	23	16,7
E' rimasta invariata	18	13,0
No, è peggiorata molto	1	0,7
No, è peggiorata poco	2	1,4
Totale complessivo	138	100,0

Oltre alla complessità per la predisposizione della documentazione di gara è stata rivolta una domanda relativa ai tempi di predisposizione della documentazione di gara. La maggior parte dei partecipanti ha ritenuto che il bando tipo è utile al riguardo (tabella 9): in 96 casi vi è stata una riduzione dei tempi per la predisposizione del disciplinare di gara (in 67 casi questa riduzione è stata elevata) e solo in 7 casi un peggioramento (solo in un caso il peggioramento sarebbe stato marcato).

Tabella 9 – L'utilizzo del bando tipo ha permesso di ridurre i tempi per la predisposizione del disciplinare di gara?

Risposta	n.	%
Si, molto	67	49,6
Si, poco	29	21,5
E' rimasta invariata	32	23,7
No, è peggiorata molto	1	0,7
No, è peggiorata poco	6	4,4

Totale complessivo	135	100,0
--------------------	-----	-------

Più controversa è invece la valutazione circa il numero di partecipanti alle gare, che potrebbe rappresentare un effetto indiretto dell'utilizzo del bando tipo. La partecipazione alle gare da parte degli operatori economici potrebbe beneficiare della diffusione del bando tipo, riducendo oneri e tempi per la predisposizione della documentazione di gara. L'utilizzo di procedure standardizzate dovrebbe facilitare, infatti, la partecipazione in quanto si semplifica la comprensione dei documenti di gara e si riduce il rischio di errori. Un questionario rivolto ai RUP, però, può fornire soltanto indicazioni sul dato oggettivo relativo al numero dei partecipanti.

Si è chiesto, quindi, di indicare per la gara oggetto del questionario il numero medio dei partecipanti (la domanda è stata formulata indipendentemente dall'utilizzo del bando tipo), nonché di indicare il numero dei partecipanti alla eventuale gara indetta prima dell'emanazione del bando tipo con il medesimo oggetto. I risultati riportati nella tabella 10 non sono di facile lettura. Si registra un calo generalizzato e pronunciato del numero medio dei partecipanti sia nel caso in cui è stato utilizzato il bando tipo sia quando non lo si è utilizzato, con un'unica eccezione rappresentata dall'uso parziale del bando tipo.

Per poter procedere ad un confronto tra grandezze omogenee, sono stati considerati solo i casi in cui è stata fornita una risposta per la gara attuale e la gara precedente. Anche in questo caso non sembra apparire una chiara tendenza, con il numero dei casi in cui è aumentata la partecipazione che risulta di poco inferiore rispetto a quello in cui la partecipazione è diminuita (nel complesso 64 casi contro 71). Anche in questo caso, l'unica situazione in cui si è registrato un numero maggiore di aumenti, anche se marginale (10 casi contro 9) è quello per l'utilizzo parziale del bando tipo.

Naturalmente per poter inferire informazioni attendibili al riguardo bisognerebbe poter condurre analisi più approfondite con un numero maggiore di dati. L'utilizzo del bando tipo (parziale o totale) sembra poter rappresentare un freno alla caduta generalizzata (che sembra essersi realizzata) alla partecipazione alle gare, soprattutto nel caso di utilizzo parziale dello stesso. Naturalmente occorrerebbe poter svolgere un'analisi controfattuale per verificare che non esistano altre ragioni che possano spiegare questi andamenti. Ad esempio, si è già sottolineato come in diversi casi l'utilizzo parziale del bando tipo è legato all'indizione di gare su piattaforme telematiche che, grazie alla riduzione degli oneri e dei costi di partecipazione, potrebbero permettere una maggiore partecipazione, senza che da ciò possa derivare un effetto positivo del bando tipo (per una tale valutazione bisognerebbe avere informazioni sul numero di gare condotte su piattaforme telematiche senza utilizzare il bando tipo).

In conclusione, i dati sulla partecipazione alle gare dedotti dal questionario non permettono allo stato di inferire sugli effetti indiretti dell'utilizzo del bando tipo.

Tabella 10 - Numero medio di partecipanti alla gara oggetto del questionario e quella indetta prima dell'emanazione del bando tipo con il medesimo oggetto

	Numero medio di partecipanti		Confronto partecipanti a gara attuale e a gara precedente			
	Gara attuale	Gara precedente	minore	uguale	maggiore	Totale

No	2,8	5,0	36	11	31	78
Si, in parte	3,0	2,5	9	5	10	24
Si, tutto	3,6	4,8	26	19	23	68
Totale	3,1	4,6	71	35	64	170

Analoghi risultati si registrano per il numero di irregolarità formali a seguito dell'adozione del bando tipo. Non sembrano emergere risultati chiari al riguardo, per cui si omette la presentazione dei relativi dati.

Per quanto riguarda il contenzioso la valutazione espressa appare positiva. In 56 casi vi è stata una risposta positiva, mentre solo in 4 casi si è indicato che sono sorti nuovi motivi di contenzioso (tabella 11).

Tabella 11 – L'utilizzo del bando tipo ha permesso di ridurre il contenzioso?

Si	56
No, è rimasto invariato	75
No, sono sorti nuovi e diversi motivi di contenzioso/controversia	4
Totale complessivo	135

Anche in questo caso è difficile comprendere quanto il dato rappresenti un effetto diretto del bando tipo o sia un sentire del RUP. Se si guarda, infatti, ai dati relativi a eventuali controversie sorte sulle clausole del bando, si osserva che in soli 2 casi si è registrata una controversia, per chi ha utilizzato il bando tipo (tabella 12).

Tabella 12 – Indicare se sono sorte controversie in merito ad una o più clausole del bando

No	133
Si	2
Totale complessivo	135

Le due controversie riguardano rispettivamente la clausola sulle garanzie e quella sul soccorso istruttorio. Si tratta di controversie relative a procedure per le quali è stato utilizzato integralmente il bando tipo e per le quali il RUP ha dichiarato che il contenzioso è rimasto invariato. Naturalmente, occorrerebbe avere maggiori informazioni sulla natura e causa delle controversie.

In sostanza i dati del questionario evidenziano risultati sicuramente positivi sulla predisposizione del disciplinare di gara, con una riduzione dei tempi e della difficoltà di predisposizione dello stesso. Risultati positivi sembrerebbero ricavarsi anche per quanto concerne la riduzione del contenzioso. Non emergono risultati chiari per quanto concerne benefici, in termini di partecipazione alle gare e riduzione di errori formali, a favore degli operatori economici.

5. La consultazione on line

La valutazione positiva emerge anche dalle poche risposte volontarie fornite al modulo presente on line. La consultazione è stata aperta il 12 marzo 2020 ed è stata chiusa il 15 luglio 2020. In tale arco temporale sono pervenuti 9 contributi, raccolti in un unico documento e allegato alla presente Relazione, da parte di soggetti qualificati: RUP o

comunque di dipendenti pubblici che si occupano di gare (1 contributo è giunto anche da un dipendente di società pubblica). Più esattamente due contributi sono stati presentati a titolo personale, l'uno da parte di un funzionario dell'area legale di una società pubblica, l'altro da parte del responsabile servizio acquisti di una stazione appaltante, i rimanenti contributi sono stati presentati a nome e per conto dei rispettivi enti di appartenenza, tutte stazioni appaltanti.

L'esame dei singoli contributi evidenzia l'efficacia dello strumento regolatorio in quanto il suo utilizzo ha, da un lato, semplificato l'attività amministrativa, avendo le stazioni appaltanti lavorato su uno schema base, e, dall'altro, ha contribuito a determinare un'omogeneità nella predisposizione della documentazione di gara e, in ultima analisi, a ridurre i termini del procedimento. Allo stesso tempo è stato evidenziato che l'utilizzo del bando tipo ha sostenuto l'attività dei dipendenti pubblici, garantendo loro di poter contare su un quadro di riferimento sicuro. I partecipanti alla consultazione hanno trovato il bando tipo n. 1 sufficientemente chiaro e completo. È stato, tuttavia, chiesto di rivedere il predetto bando con riferimento alle clausole relative alla partecipazione alle procedure delle imprese aderenti al contratto di rete e ai consorzi e al contenuto del DGUE; di disciplinare la fatturazione elettronica ed il segreto di Stato; di inserire modifiche per rendere modulabile lo strumento regolatorio in esame.

6. Conclusioni

I dati ottenuti con la VIR, in particolare quelli provenienti dalla consultazione, consentono all'ANAC di avere un set di informazioni rilevanti per orientare la futura attività di regolazione dell'Autorità, ponendo in essere adeguate misure "di manutenzione" (integrazione, revisione, sostituzione) della stessa.

Come già evidenziato nel corpo della Relazione attraverso la somministrazione del questionario e la consultazione pubblica si è cercato di ottenere informazioni e dati che potessero essere idonei per la valutazione dell'utilizzo e della qualità del bando tipo investigando, in particolare, le ragioni del mancato o parziale utilizzo dello stesso; la chiarezza e la completezza delle sue clausole; gli effetti determinati dal suo utilizzo.

In via preliminare si è osservato un ricorso elevato al bando tipo da parte dei partecipanti al questionario (ovviamente al netto del 20% circa di stazioni appaltanti i cui RUP non hanno risposto allo stesso). Poiché il questionario è stato costruito cercando la massima rappresentatività per area geografica, importo dell'affidamento e tipologia di contratto, si può ritenere che il dato sia rappresentativo della realtà di mercato. Analisi più approfondite dovrebbero essere realizzate per comprendere se tutte le ipotesi di mancato utilizzo (a parte i casi di non conoscenza della sua esistenza e della predisposizione della documentazione di gara prima della pubblicazione del bando tipo) siano conformi alle ipotesi di esclusione. In ogni caso, si è osservato che il bando tipo è stato utilizzato anche per affidamenti sotto soglia e nei settori speciali.

In questo contesto emerge, innanzitutto, un generale apprezzamento del bando tipo n. 1 da parte dei RUP, che lo hanno considerato sufficientemente chiaro e completo. Difatti, come indicato analiticamente nella Relazione, l'analisi dei dati raccolti evidenzia che sono molto limitate le lamentele circa la mancata chiarezza e incompletezza del Bando in

esame e le stesse possono considerarsi fisiologiche dal momento che il bando tipo n. 1 reca un disciplinare di gara di carattere generale, che deve essere poi adeguato alle specifiche esigenze di ogni stazione appaltante e all'oggetto del contratto che si intende affidare. Confrontando le risposte pervenute si ricava, infatti, che il Bando in esame è stato integrato da queste ultime al fine di adeguarlo alle caratteristiche specifiche del settore oggetto della gara o alle modalità di esperimento della stessa ovvero di tener conto di sopravvenute modifiche normative.

La consultazione ha permesso, inoltre, di porre l'attenzione sull'esistenza di eventuali previsioni normative non richiamate nel bando tipo che, secondo gli stakeholders, sarebbe opportuno inserire nella revisione dello stesso. In particolare è stato dichiarato che non è stata considerata la previsione di cui all'articolo 40, comma 2 del Codice dei contratti pubblici (mezzi di comunicazione elettronica); quella di cui all'articolo 58, comma 1 (sulle piattaforme telematiche di negoziazione); quella dell'articolo 80, comma 5, che in realtà è coperta dal DGUE, cui il bando tipo rimanda, quelle dell'articolo 106 comma 11 e comma 12, entrambe in materia di varianti.

Le risposte date hanno anche evidenziato le clausole del bando tipo che dovrebbero essere integrate, tra queste ultime spiccano quelle relative alla modalità di presentazione delle offerte e sottoscrizione dei documenti di gara (articolo 13); al contenuto della documentazione amministrativa e dell'offerta tecnica (articolo 15); alla valutazione delle offerte (articolo 21); al subappalto (articolo 9); alla garanzia (articolo 10).

Il secondo elemento interessante che la consultazione ha fatto emergere è che spesso la determina a contrarre o atto equivalente non reca alcuna motivazione circa il mancato utilizzo del bando tipo o sue deroghe, anche là dove quest'ultima è richiesta dal legislatore (articolo 71 del decreto legislativo 50/2016). Sul punto, considerando che già la Relazione illustrativa al bando tipo n. 1, chiarisce le ipotesi in cui la predetta motivazione non è necessaria, potrà essere opportuno valutare se inserire in tale documento uno specifico richiamo.

Dove la motivazione è stata inserita, la stessa ha mostrato due ipotesi particolarmente ricorrenti: a) la necessità di adattare il bando tipo alle specifiche caratteristiche degli affidamenti sotto soglia; b) la necessità di adattare le clausole del bando tipo alle procedure gestite su piattaforma telematica.

Per quanto riguarda la prima ipotesi si dovrà valutare se nella revisione del bando tipo sia possibile inserire indicazioni (eventualmente non vincolanti) per i casi in cui le stazioni appaltanti decidano di utilizzare il bando tipo per procedure (aperte) nel sotto soglia; per la seconda si ritiene opportuno procedere con la predisposizione di un bando tipo generale per le procedure esperite su piattaforma telematica. Ciò anche in considerazione degli ulteriori dati in possesso dell'Autorità, i quali mostrano che ad oggi, circa il 30% delle procedure di gara è gestito ancora in modalità cartacea, ma la situazione dovrebbe evolvere verso una diffusione dell'utilizzo delle gare telematiche, atteso che l'articolo 1, commi 78, 258-260 e 581-587, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) ha introdotto un significativo rafforzamento degli obblighi di acquisizione centralizzata dei dati per le Pubbliche Amministrazioni. Occorre considerare, inoltre, che l'articolo 58 del decreto legislativo n. 50/2016 prevede che le stazioni appaltanti ricorrano a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici. Tale norma ancora non ha

avuto piena attuazione a causa della mancata adozione del decreto di cui all'articolo 44 del codice, al quale il legislatore ha rimesso la disciplina delle modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici. Tuttavia, la grave crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria cagionata dal Covid-19 ha di fatto imposto la gestione da remoto delle procedure di gara e spinto, inevitabilmente, per la digitalizzazione degli acquisti.

Il terzo elemento rilevante emerso dalle consultazioni concerne gli effetti determinati dall'utilizzo del bando tipo sull'attività della Pubblica Amministrazione.

L'analisi delle risposte fornite evidenzia risultati sicuramente positivi sulla predisposizione della documentazione di gara, con una riduzione dei tempi e della difficoltà di predisposizione della stessa. Particolarmente significativo appare in tal senso il contributo fornito a seguito della consultazione pubblica che sottolinea come il ricorso al bando tipo abbia determinato una maggiore certezza circa la possibilità di poter assumere documenti di gara formalmente corretti. L'utilizzo dello strumento regolatorio ha contribuito, inoltre, a determinare una *best practice* grazie alla standardizzazione della documentazione di gara. Risultati positivi sembrerebbero ricavarci anche per quanto concerne la riduzione del contenzioso. Non emergono, invece, risultati chiari per quanto concerne benefici, in termini di partecipazione alle gare e riduzione di errori formali, a favore degli operatori economici.

In sostanza, la VIR condotta ha confermato l'importanza, già riconosciuta dal legislatore, della disponibilità di documenti di gara standardizzati. L'Autorità intende procedere nella predisposizione di atti standard, andando anche oltre i bandi tipo, così come richiesto dall'articolo 213 del Codice dei contratti pubblici. A tal fine sarebbe necessaria una maggiore stabilità della normativa di riferimento, in quanto la standardizzazione per sua stessa natura richiede la presenza di un quadro certo.

Un'altra richiesta che proviene dal mercato, evidenziata dalla VIR, coerente con gli orientamenti più recenti in ambito nazionale e comunitario, è quella relativa alla digitalizzazione delle procedure. È plausibile che l'aggiornamento del bando tipo, che terrà in debito conto i risultati della VIR, darà ampio spazio a questa tematica.

Allegato- Contributi pervenuti

Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

1. Omissis⁶
2. ACP Bolzano
3. ASM Terni S.p.A.
4. AULSS 8 Berica Vicenza
5. Comune di Bastia Umbra
6. Comune di Carrara
7. Comune di San Benedetto Po
8. Cenni Giancarla
9. Stazione Aeromobili MM di Grottaglie

Domande:

1 - Nella vostra esperienza di partecipazione alle procedure di affidamento, dal lato della domanda o da quello dell'offerta, avete conoscenza di utilizzo di documenti di gara redatti in conformità, totale o parziale, al Bando- tipo n.1? In caso di risposta positiva indicare se vi sono stati dei vantaggi per la redazione del testo o per la partecipazione alla gara, specificando quali.	
Omissis*	I vantaggi sono derivati dall'aver definito una documentazione standard che ha facilitato anche la presentazione delle offerte
ACP Bolzano	Omogeneità dell'agire
ASM Terni SPA	I documenti di gara sono stati redatti in conformità totale al bando - tipo n. 1. Ci i sono stati dei vantaggi relativamente alla linearità dei documenti e ad una maggiore certezza nell'aver redatto dei documenti di gara formalmente corretti.
Aulss 8 Berica Vicenza	Il disciplinare di gara relativo ad appalti di forniture e servizi sopra soglia viene elaborato in conformità al Bando- tipo n. 1, con gli opportuni adattamenti connessi esclusivamente allo svolgimento della gara tramite la piattaforma Sintel, di ARIA Spa, Regione Lombardia ed ai relativi adempimenti. Il vantaggio nell'utilizzo del Disciplinare Tipo n. 1 è di aver consentito la standardizzazione dei disciplinari di gare di forniture e di quelli per le gare di servizi
Comune di Bastia Umbra	Si, comunque ci sono vantaggi
Comune di Carrara	Nella redazione dei bandi di gara da parte dell'U.O. Gare del Comune di Carrara, si è sicuramente tenuto conto della formulazione dei Bandi Tipo e delle altre indicazioni contenute in altri atti. Il poter fare riferimento a questa documentazione ha costituito un vantaggio per la stazione appaltante
Comune di San Benedetto Po	Si, ho conoscenza di utilizzo di documento di gara redatti in conformità, totale o parziale, al Bando-tipo n. 1. I vantaggi per la redazione del testo o per la partecipazione alla gara sono i seguenti: il bando tipo rappresenta un contributo al processo di standardizzazione della

⁶ Il soggetto che ha partecipato alla consultazione non ha dato il proprio consenso alla pubblicazione integrale e non anonima sul sito dell'ANAC delle osservazioni formulate.

	documentazione di gara in quanto agevola notevolmente le stazioni appaltanti ma anche gli operatori economici, in qualità di partecipanti ed offerenti alle gare pubbliche.
Giancarla Cenni	Si, il vantaggio principale è quello di lavorare su uno schema già parzialmente compilato e di poter pertanto scegliere le opzioni di proprio interesse
Stazione Aeromobili di Grottaglie	Negativo

2 - Sulla base della vostra esperienza, il contenuto delle clausole del Bando-tipo n. 1 è sufficiente completo e chiaro o sono necessarie delle modifiche o integrazioni (non si devono indicare modifiche o integrazioni legate a sopravvenute disposizioni normative, che saranno tenute in considerazione dall'Autorità per la predisposizione dell'aggiornamento al Bando-tipo n.1 e poste nuovamente in consultazione)?	
Omissis*	Il contenuto delle clausole è chiaro
ACP Bolzano	Chiaro
ASM Terni SPA	Per l'esperienza avuta nel periodo interessato non si hanno avute evidenze tali da poter suggerire modifiche o integrazioni.
Aulss 8 Berica Vicenza	Il contenuto delle clausole relative alla partecipazione alle procedure delle imprese aderenti al contratto di rete ed ai consorzi, anche a detta di autorevoli commentatori, andrebbe rivisto
Comune di Bastia Umbra	Sono necessarie modifiche ed integrazioni per rendere modulabile il bando
Comune di Carrara	Il contenuto delle clausole del Bando Tipo n. 1 è sufficiente, completo e chiaro
Comune di San Benedetto Po	Si
Giancarla Cenni	Le clausole sono chiare e complete; nella parte relativa al contenuto del DGUE risulta un po' dispersiva e ripetitiva di contenuti già previsti all'interno del DGUE stesso
Stazione Aeromobile di Grottaglie	Negativo

3 - Secondo la vostra esperienza, il Bando-tipo n. 1 deve contenere ulteriori sezioni o clausole? Si chiede di indicare quali.	
Omissis*	No
ACP Bolzano	No
ASM Terni SPA	Come per la domanda 2. per l'esperienza avuta nel periodo interessato non si hanno avute evidenze tali da poter suggerire ulteriori sezioni o clausole.
Aulss 8 Berica Vicenza	Non sono necessarie ulteriori sezioni o clausole
Comune di Bastia Umbra	No
Comune di Carrara	Ritengo che il Bando Tipo sia esaustivo con riferimento alla normativa vigente
Comune di San Benedetto Po	No
Giancarla Cenni	No, ritengo sia sufficientemente esaustivo

Stazione Aeromobili di Grottaglie	Per lo specifico settore di competenza di questa amministrazione difesa, si propone l'inserimento di una sezione afferente le "fasi di pagamento e di fatturazione elettronica" (in considerazione altresì dei nuovi vincoli legislativi imposti nel 2019 in tema di esigibilità della spesa), nonché di una parte relativa alla "tutela del segreto di Stato"
-----------------------------------	--

4 - Ritenete che l'utilizzo del Bando-tipo n. 1 abbia portato effetti positivi? Se si indicare quali.	
Omissis*	Standardizzazione delle clausole e facilitazione nella presentazione delle offerte
ACP Bolzano	Si
ASM Terni SPA	Si ritiene che gli effetti positivi evidenziati, limitatamente all'esperienza diretta, sono da concentrare nel ritenere il bando tipo n. 1, una linea guida efficace e di facile utilizzo, semplificando l'interpretazione normative.
Aulss 8 Berica Vicenza	L'utilizzo del Bando Tipo n. 1 consente tendenzialmente uniformità e celerità nella redazione del disciplinare di gara
Comune di Bastia Umbra	Si, semplificazione
Comune di Carrara	Ha contribuito ad una maggiore chiarezza nell'applicazione della normativa e ad una omogeneità di trattamento degli appalti.
Comune di San Benedetto Po	Si. Ha indubbiamente snellito le attività di redazione degli atti di gara costituendo un valido supporto per le stazioni appaltanti. Inoltre l'uniformità dei bandi ha garantito un aiuto ai partecipanti alle gare
Giancarla Cenni	Si, l'omogeneità e uniformità degli atti di gara, sia per le Stazioni Appaltanti che per gli operatori economici.
Stazione Aeromobile di Grottaglie	Linea guida utile per l'impostazione di un bando di gara, che rammenta l'opportunità di inserire documentazione peculiare in appalto dalle prime fasi di pubblicità fino alla fase di post-aggiudicazione