

ANALISI DI IMPATTO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI APPALTI – BIENNIO 2017/2018*

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

1. Scopo dell'indagine

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

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

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

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

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

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

2. I dati complessivi sulle procedure di appalto bandite

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

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

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

* Analisi elaborata con la collaborazione dell'Ufficio Studi, massimario e formazione; dell'Ufficio Stampa e comunicazione della Giustizia amministrativa e degli Uffici statistici del Consiglio di Stato. A cura del *cons. Giulio Veltri.*

gara di €. 121.976.997.204; nel 2016 le procedure bandite erano state 120.628 per un ammontare complessivo di €. 110.327.176.475.
Il grande divario numerico, confrontato con il meno rilevante divario economico, fa chiaramente comprendere che a crescere esponenzialmente sono state le procedure di piccolo importo che evidentemente hanno beneficiato del completamento e della chiarificazione, anche per via giurisprudenziale, del nuovo quadro regolatorio varato nel 2016.

Questo il dettaglio suddiviso territorialmente e per tipologia di appalto:

		2017		2018	
Sezione Regionale	**Tipo procedura**	**Nr. Procedure**	**Imp. Base d'Asta**	**Nr. Procedure**	**Imp. Base d'Asta**
SEZIONE REGIONALE CENTRALE	Affidamento diretto	33.522	1.645.410.621	27.274	1.922.294.544
	Altro	5.153	1.377.181.257	4.545	1.580.304.800
	Procedura aperta	4.578	19.794.348.995	6.055	26.058.258.946
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.014	6.381.111.569	2.757	11.293.740.386
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	24.562	7.722.889.087	17.970	10.452.344.673
	Procedura ristretta	1.387	6.501.953.904	1.379	6.373.078.143
	Sistema dinamico di acquisizione	362	337.132.463	486	384.439.618
SEZIONE REGIONALE CENTRALE Totale		**71.578**	**43.760.027.896**	**60.466**	**58.064.461.110**
SEZIONE REGIONALE ABRUZZO	Affidamento diretto	1.648	116.845.990	1.642	208.714.470
	Altro	4	1.385.000	3	1.382.660
	Procedura aperta	577	621.380.510	1.769	638.663.234
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	129	21.061.588	122	23.390.048
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.054	256.271.337	1.881	446.636.135
	Procedura ristretta	45	13.812.000	49	32.319.784
	Sistema dinamico di acquisizione	20	1.523.963	377	107.051.011
SEZIONE REGIONALE ABRUZZO Totale		**3.477**	**1.032.280.388**	**5.843**	**1.458.157.342**
SEZIONE REGIONALE BASILICATA	Affidamento diretto	261	24.069.070	547	28.466.080
	Procedura aperta	1.555	784.651.436	1.016	501.078.942
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	47	7.275.080	73	16.986.350
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	796	145.777.321	741	509.045.098
	Procedura ristretta	5	1.017.271	2	152.948
	Sistema dinamico di acquisizione	6	2.111.633	5	3.202.000
SEZIONE REGIONALE BASILICATA Totale		**2.670**	**964.901.811**	**2.384**	**1.058.931.419**

SEZIONE REGIONALE CALABRIA	Affidamento diretto	2.464	286.232.778	1.387	55.577.282
	Altro	1	339.996	3	550.341
	Procedura aperta	1.543	703.875.594	1.578	1.008.809.720
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	110	13.835.610	95	13.872.264
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.189	165.982.225	1.599	214.248.574
	Procedura ristretta	24	8.647.833	21	65.207.316
	Sistema dinamico di acquisizione	2.073	1.029.636.097	534	159.904.335
SEZIONE REGIONALE CALABRIA Totale		**7.404**	**2.208.550.133**	**5.217**	**1.518.169.832**
SEZIONE REGIONALE CAMPANIA	Affidamento diretto	4.179	214.725.790	3.542	311.639.151
	Altro	147	22.999.303	140	44.737.866
	Procedura aperta	4.437	2.919.207.555	4.180	3.895.174.000
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	280	65.483.460	343	697.455.732
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.606	576.728.268	2.252	462.337.610
	Procedura ristretta	97	30.136.602	102	2.249.829.555
	Sistema dinamico di acquisizione	64	7.165.523	61	10.391.912
SEZIONE REGIONALE CAMPANIA Totale		**11.810**	**3.836.446.501**	**10.620**	**7.671.565.827**
SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA	Affidamento diretto	2.710	287.788.735	2.979	272.272.905
	Altro	800	157.993.499	814	187.590.425
	Procedura aperta	2.063	5.297.472.322	1.963	3.749.375.252
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.090	160.839.020	1.246	162.974.928
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	4.833	3.113.875.709	4.522	1.158.497.888
	Procedura ristretta	257	64.244.469	106	117.743.073
	Sistema dinamico di acquisizione	20	2.897.979	17	4.607.803
SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA Totale		**11.773**	**9.085.111.733**	**11.647**	**5.653.062.274**
SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	Affidamento diretto	1.244	70.236.306	1.646	84.230.978
	Altro	1.290	79.970.287	1.266	84.221.505
	Procedura aperta	4.089	1.520.600.846	2.453	1.756.826.532
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	275	94.743.629	279	98.594.465

	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.083	629.587.350	2.981	574.735.485
	Procedura ristretta	31	41.773.011	69	78.393.362
	Sistema dinamico di acquisizione	4	346.830	8	3.056.904
SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA Totale		**9.016**	**2.437.258.258**	**8.702**	**2.680.059.230**
SEZIONE REGIONALE LAZIO	Affidamento diretto	3.690	298.305.334	3.120	281.291.720
	Altro	524	122.080.778	340	218.263.949
	Procedura aperta	5.050	3.802.811.848	4.957	4.621.110.515
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	355	56.574.929	413	79.011.298
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	4.911	2.430.763.479	5.334	1.342.636.957
	Procedura ristretta	537	79.301.856	351	475.292.692
	Sistema dinamico di acquisizione	113	18.038.670	189	35.388.088
SEZIONE REGIONALE LAZIO Totale		**15.180**	**6.807.876.895**	**14.704**	**7.052.995.219**
SEZIONE REGIONALE LIGURIA	Affidamento diretto	1.869	1.546.142.446	1.525	148.702.248
	Altro	80	752.076.613	70	19.535.398
	Procedura aperta	829	730.964.890	821	2.050.904.829
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	165	67.237.764	199	89.178.748
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.409	261.874.809	1.577	296.502.488
	Procedura ristretta	34	172.491.689	17	13.383.102
	Sistema dinamico di acquisizione	31	17.829.938	51	9.707.974
SEZIONE REGIONALE LIGURIA Totale		**4.417**	**3.548.618.147**	**4.260**	**2.627.914.787**
SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA	Affidamento diretto	7.310	399.724.626	6.347	475.779.346
	Altro	1.005	236.270.800	958	359.687.738
	Procedura aperta	5.452	7.478.902.253	5.923	8.263.188.208
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.495	3.117.870.369	1.390	1.012.655.260
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	9.272	3.548.085.025	9.498	2.668.952.910
	Procedura ristretta	243	1.437.924.827	222	712.342.706
	Sistema dinamico di acquisizione	95	14.541.103	208	68.145.702
SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA Totale		**24.872**	**16.233.319.003**	**24.546**	**13.560.751.869**

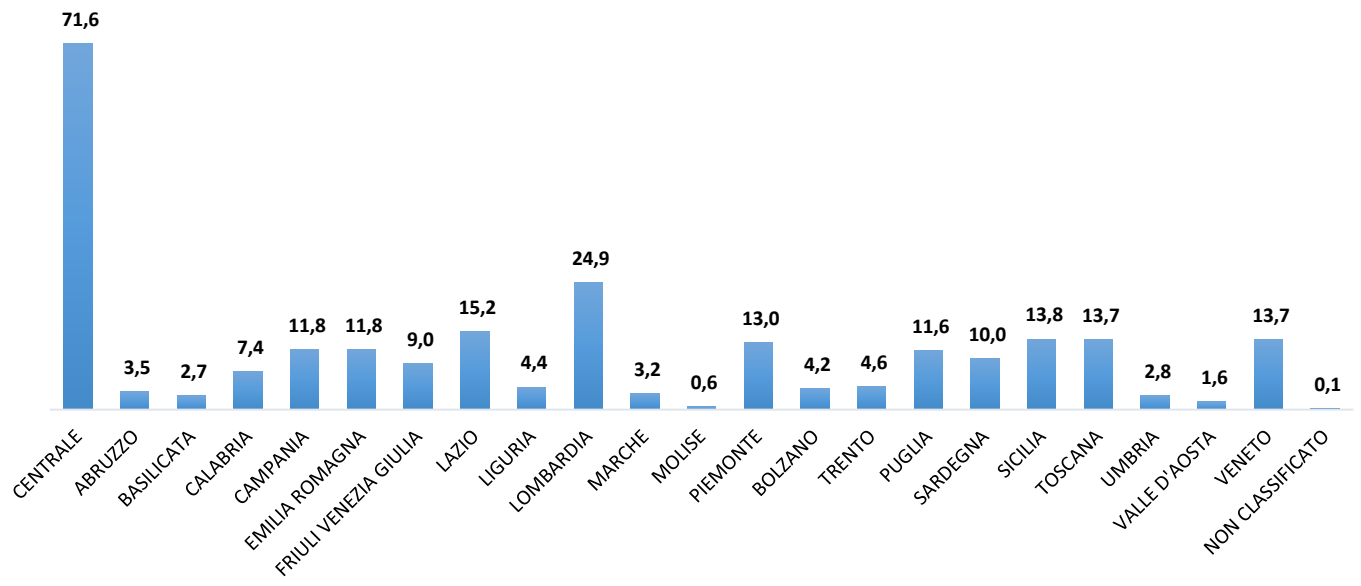
SEZIONE REGIONALE MARCHE	Affidamento diretto	934	117.083.252	986	135.373.709
	Altro	13	1.594.594	21	14.875.846
	Procedura aperta	639	677.592.773	745	709.624.541
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	211	36.058.415	257	43.000.945
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.325	387.044.324	1.933	441.397.552
	Procedura ristretta	81	55.483.754	37	15.329.656
	Sistema dinamico di acquisizione	23	14.222.466	24	19.779.579
SEZIONE REGIONALE MARCHE Totale		**3.226**	**1.289.079.578**	**4.003**	**1.379.381.827**
SEZIONE REGIONALE MOLISE	Affidamento diretto	161	4.471.591	211	11.321.401
	Altro	1	23.777		
	Procedura aperta	209	189.591.431	184	326.452.465
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	18	2.670.868	16	3.104.012
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	208	28.488.144	247	49.154.476
	Procedura ristretta	17	3.052.399	12	2.760.023
	Sistema dinamico di acquisizione			2	291.000
SEZIONE REGIONALE MOLISE Totale		**614**	**228.298.209**	**672**	**393.083.378**
SEZIONE REGIONALE PIEMONTE	Affidamento diretto	4.018	255.751.847	3.480	228.941.902
	Altro	67	28.713.652	73	25.016.142
	Procedura aperta	2.790	3.322.372.000	3.094	3.234.926.202
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	855	769.721.932	835	1.404.920.504
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	5.121	845.732.479	5.413	1.167.405.235
	Procedura ristretta	96	101.690.165	98	67.533.524
	Sistema dinamico di acquisizione	82	12.749.139	63	24.137.754
SEZIONE REGIONALE PIEMONTE Totale		**13.029**	**5.336.731.214**	**13.056**	**6.152.881.263**
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	Affidamento diretto	1.272	76.341.266	571	111.634.506
	Altro	24	2.992.890	39	6.350.153
	Procedura aperta	389	558.417.422	418	1.413.380.190
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	29	7.274.039	48	10.426.707
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.467	613.138.685	2.564	620.008.528

	Procedura ristretta	3	1.856.555	5	3.019.800
	Sistema dinamico di acquisizione			5	1.798.881
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO Totale		**4.184**	**1.260.020.855**	**3.650**	**2.166.618.765**
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	Affidamento diretto	1.814	340.607.338	1.533	232.417.021
	Altro	6	1.285.211	8	1.974.723
	Procedura aperta	204	450.157.635	135	467.856.727
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	51	25.021.446	78	18.123.581
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.428	442.862.994	1.734	491.394.791
	Procedura ristretta	15	4.028.740	24	127.681.923
	Sistema dinamico di acquisizione	1.052	141.451.800	24	4.277.797
SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO Totale		**4.570**	**1.405.415.165**	**3.536**	**1.343.726.564**
SEZIONE REGIONALE PUGLIA	Affidamento diretto	2.843	204.187.312	2.800	1.281.312.792
	Altro	101	5.072.143	145	4.980.722
	Procedura aperta	2.155	2.245.443.691	2.264	1.739.932.898
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	397	59.202.600	419	62.776.973
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	6.002	809.505.943	6.919	1.451.487.303
	Procedura ristretta	52	11.209.917	55	91.668.564
	Sistema dinamico di acquisizione	15	11.676.141	23	4.761.334
SEZIONE REGIONALE PUGLIA Totale		**11.565**	**3.346.297.747**	**12.625**	**4.636.920.587**
SEZIONE REGIONALE SARDEGNA	Affidamento diretto	3.035	334.440.922	2.468	183.892.942
	Altro	18	1.577.578	17	2.028.566
	Procedura aperta	2.220	2.225.646.209	1.990	2.017.178.073
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	282	33.568.848	340	57.536.653
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	4.253	2.232.464.787	3.199	675.209.278
	Procedura ristretta	41	9.674.760	67	53.050.693
	Sistema dinamico di acquisizione	148	7.646.767	159	259.395.994
SEZIONE REGIONALE SARDEGNA Totale		**9.997**	**4.845.019.870**	**8.240**	**3.248.292.198**

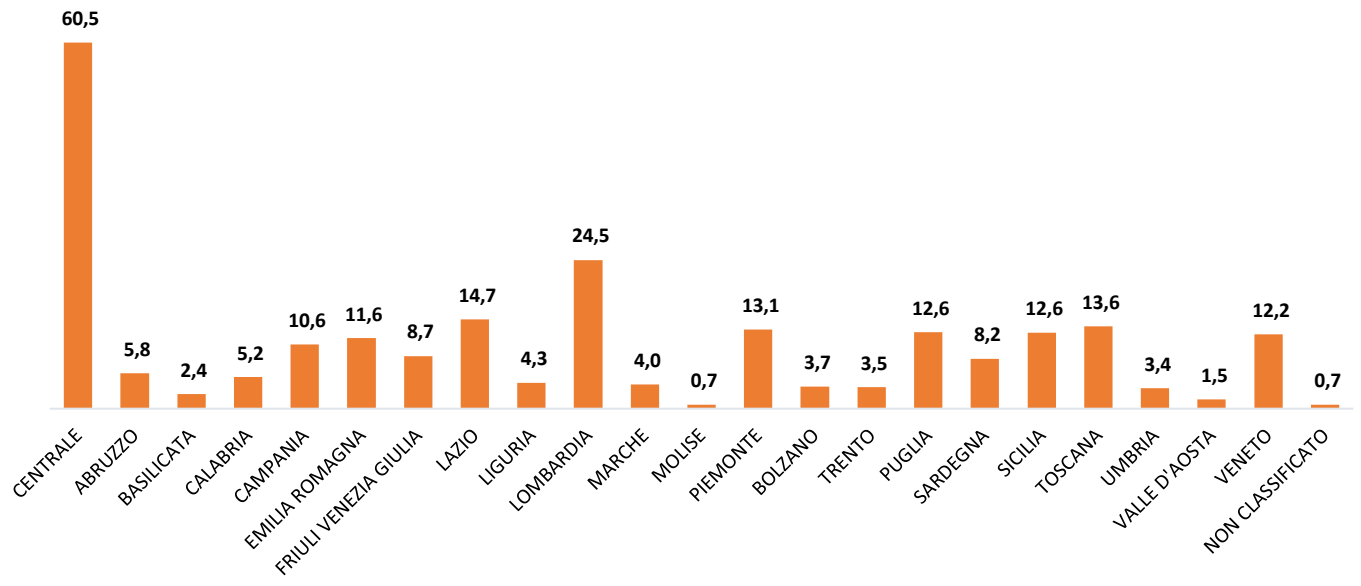
SEZIONE REGIONALE SICILIA	Affidamento diretto	5.512	428.232.604	4.989	699.085.237
	Altro	26	1.710.612	13	2.277.998
	Procedura aperta	4.584	2.097.590.356	4.249	2.202.788.360
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	323	61.731.376	321	66.759.603
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.049	6.415.143.512	2.594	2.193.964.115
	Procedura ristretta	180	153.275.347	269	39.460.279
	Sistema dinamico di acquisizione	134	4.180.707	117	70.142.922
SEZIONE REGIONALE SICILIA Totale		**13.808**	**9.161.864.515**	**12.552**	**5.274.478.513**
SEZIONE REGIONALE TOSCANA	Affidamento diretto	7.467	832.050.846	6.918	210.676.421
	Altro	450	106.590.512	409	124.841.231
	Procedura aperta	1.591	4.083.915.023	2.393	5.093.574.190
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	661	187.179.983	659	191.467.839
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.403	1.216.890.843	3.053	958.035.889
	Procedura ristretta	94	598.744.950	55	116.116.791
	Sistema dinamico di acquisizione	45	11.738.099	117	23.588.178
SEZIONE REGIONALE TOSCANA Totale		**13.711**	**7.037.110.257**	**13.604**	**6.718.300.539**
SEZIONE REGIONALE UMBRIA	Affidamento diretto	555	117.280.202	487	53.150.219
	Altro	53	14.332.902	48	22.409.825
	Procedura aperta	369	292.856.470	443	875.283.376
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	125	43.924.107	337	19.306.528
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.272	264.361.904	1.430	339.643.464
	Procedura ristretta	430	204.346.990	613	457.163.307
	Sistema dinamico di acquisizione	28	7.028.867	18	3.023.030
SEZIONE REGIONALE UMBRIA Totale		**2.832**	**944.131.443**	**3.376**	**1.769.979.748**
SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA	Affidamento diretto	845	15.870.224	711	14.251.969
	Altro	44	16.567.587	40	7.547.520
	Procedura aperta	286	533.437.668	228	238.938.694
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	96	11.223.397	136	18.126.227
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	277	55.101.521	360	98.419.482
	Procedura ristretta	10	3.139.489	5	1.022.949

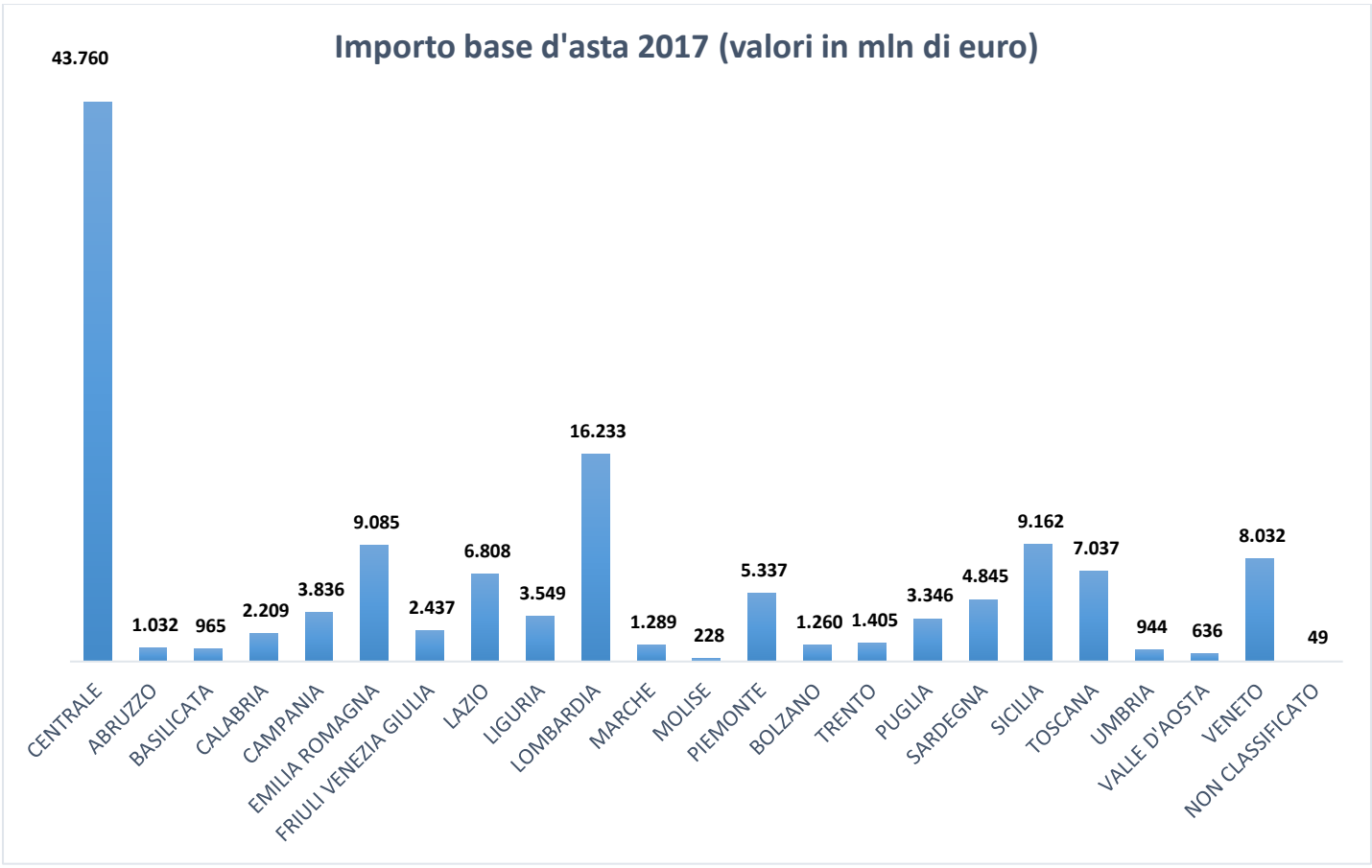
	Sistema dinamico di acquisizione	3	454.008	6	656.419
SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA Totale		**1.561**	**635.793.894**	**1.486**	**378.963.261**
SEZIONE REGIONALE VENETO	Affidamento diretto	3.567	450.244.725	3.413	309.047.323
	Altro	497	116.782.118	448	139.664.332
	Procedura aperta	1.721	2.930.549.975	1.905	2.509.199.385
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	736	144.876.667	843	173.210.380
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	5.034	1.082.212.645	4.785	1.128.542.012
	Procedura ristretta	150	502.085.415	171	1.015.502.134
	Sistema dinamico di acquisizione	2.015	2.804.813.202	673	672.427.705
SEZIONE REGIONALE VENETO Totale		**13.720**	**8.031.564.748**	**12.238**	**5.947.593.270**
NON CLASSIFICATO	Affidamento diretto	36	3.183.774	235	25.914.040
	Altro	4	650.000	42	3.770.567
	Procedura aperta	21	17.171.532	66	298.628.736
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	26	15.287.260	52	79.783.208
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	46	11.723.026	231	142.485.903
	Procedura ristretta	3	556.958	24	20.782.047
	Sistema dinamico di acquisizione	1	148.979	24	3.840.660
NON CLASSIFICATO Totale		**137**	**48.721.530**	**674**	**575.205.161**
Totale complessivo		**255.151**	**133.484.439.787**	**238.101**	**141.331.493.984**

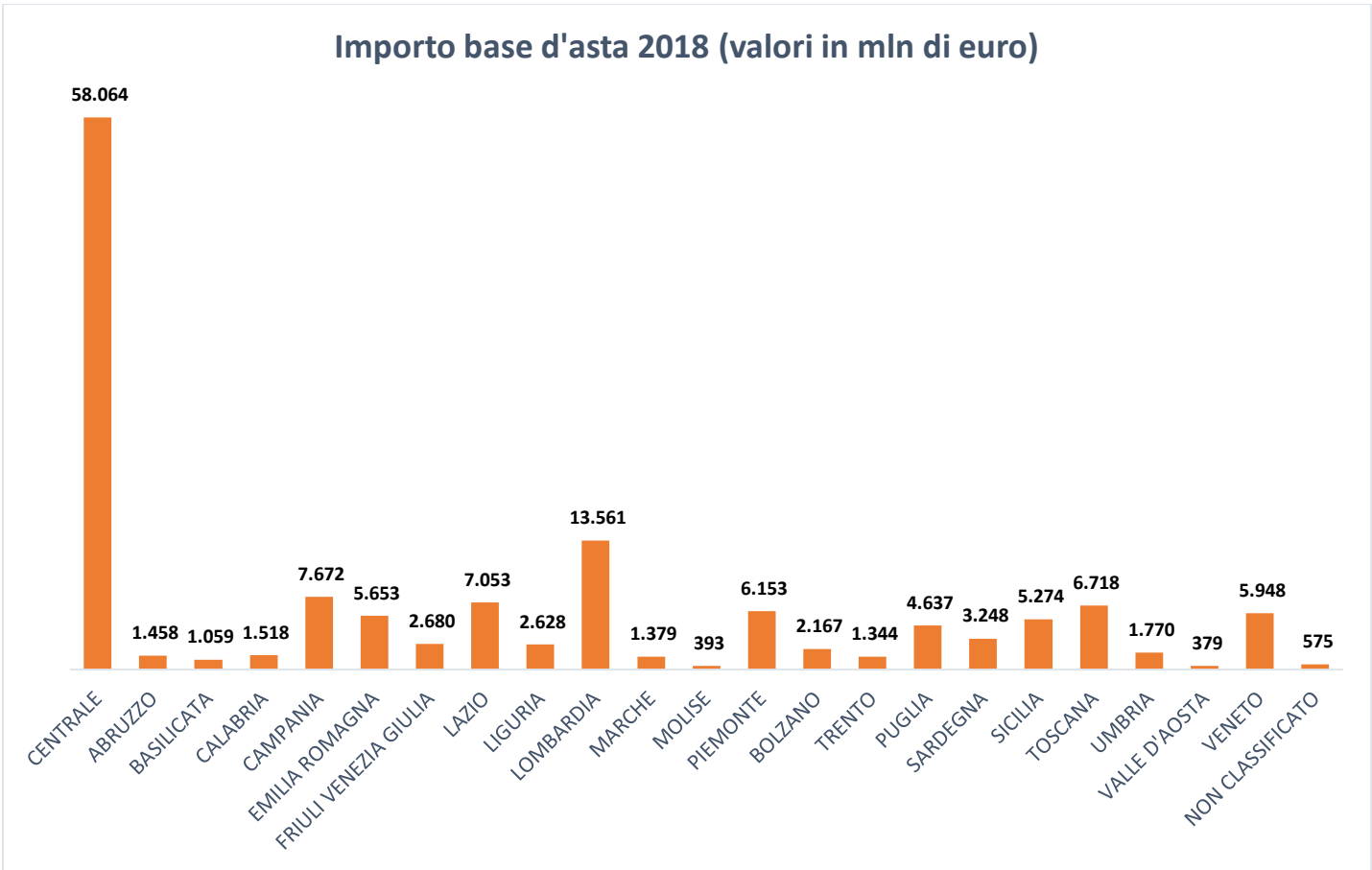
Numero di procedure distinte per sezione regionale - anno 2017
(valori espressi in migliaia)



Numero di procedure distinte per sezione regionale - anno 2018
(valori espressi in migliaia)




Importo base d'asta 2017 (valori in mln di euro)
43.760
1.032
965
2.209
3.836
9.085
2.437
6.808
3.549
16.233
1.289
228
5.337
1.260
1.405
3.346
4.845
9.162
7.037
944
636
8.032
49
CENTRALE
ABRUZZO
BASILICATA
CALABRIA
CAMPANIA
EMILIA ROMAGNA
FRIULI VENEZIA GIULIA
LAZIO
LIGURIA
LOMBARDIA
MARCHE
MOLISE
PIEMONTE
BOLZANO
TRENTO
PUGLIA
SARDEGNA
SICILIA
TOSCANA
UMBRIA
VALLE D'AOSTA
VENETO
NON CLASSIFICATO


Importo base d'asta 2018 (valori in mln di euro)
58.064
1.458
1.059
1.518
7.672
5.653
2.680
7.053
2.628
13.561
1.379
393
6.153
2.167
1.344
4.637
3.248
5.274
6.718
1.770
379
5.948
575
CENTRALE
ABRUZZO
BASILICATA
CALABRIA
CAMPANIA
EMILIA ROMAGNA
FRIULI VENEZIA GIULIA
LAZIO
LIGURIA
LOMBARDIA
MARCHE
MOLISE
PIEMONTE
BOLZANO
TRENTO
PUGLIA
SARDEGNA
SICILIA
TOSCANA
UMBRIA
VALLE D'AOSTA
VENETO
NON CLASSIFICATO

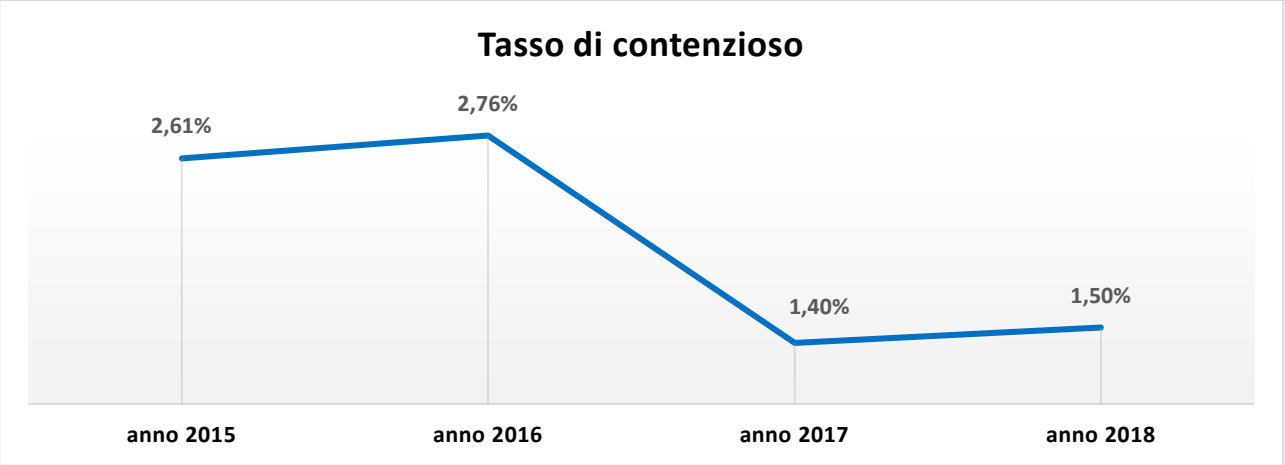
3. I dati sul contenzioso

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

Tab. 1 - Ricorsi 2017 – 2018

Sedi TAR	Procedure impugnate	
	2017	2018
TAR ANCONA	56	65
TAR AOSTA	14	10
TAR BARI	185	219
TAR BOLOGNA	93	109
TAR BOLZANO	24	19
TAR BRESCIA	73	81
TAR CAGLIARI	127	143
TAR CAMPOBASSO	25	25
TAR CATANIA	170	161
TAR CATANZARO	83	122
TAR FIRENZE	162	173
TAR GENOVA	79	94
TAR L'AQUILA	47	25
TAR LATINA	54	42
TAR LECCE	103	124
TAR MILANO	273	344
TAR NAPOLI	371	402
TAR PALERMO	136	125
TAR PARMA	28	28
TAR PERUGIA	43	31
TAR PESCARA	44	51
TAR POTENZA	52	83
TAR REGGIO CALABRIA	24	24
TAR ROMA	677	597
TAR SALERNO	108	103
TAR TORINO	152	149
TAR TRENTO	38	25
TAR TRIESTE	58	48
TAR VENEZIA	158	181
TOTALE procedure impugnate	**3.457**	**3.603**

Confrontando i dati della "produzione" amministrativa con quelli del contenzioso giurisdizionale è agevole ricavare la percentuale di impugnazione, ossia la quota parte delle procedure di gara finisce nelle aule della giustizia amministrativa.
Nella specie, nel 2017 sono state impugnate 3.457 procedure su 255.151 bandite (1,4%). Per il 2018 le impugnazioni sono state 3.603 a fronte di 238.101 procedure bandite (1,5%).
Nonostante le impugnazioni, in termini numerici siano lievemente cresciute rispetto al biennio 2015/2016 (per il 2015 risultavano infatti depositati 3.565 ricorsi, per il 2016 n. 3.329), ove si raffronti, invece, il dato contenzioso con (l'incrementale) andamento delle procedure bandite, emerge una netta e rilevantissima diminuzione del tasso di contenzioso rispetto al 2015/2016. Per il 2015 esso risultava pari a 2,61% degli appalti banditi e per il 2016 pari al 2,76%. Nel biennio 2017/2018, come anticipato, esso risulta rispettivamente dell'1,4% e dell'1,5%.
In estrema e approssimativa sintesi può dirsi che il tasso di contenzioso in materia di appalti è calato di circa il 50%.



La ragione del calo non solo di facile intelligibilità potendo astrattamente dipendere da una serie di fattori di contesto: crisi economica, perdita da appeal della giurisdizione, insostenibilità del costo del contenzioso, etc.
Esiste tuttavia una straordinaria e significativa coincidenza temporale tra la segnalata deflazione contenziosa e la coeva introduzione di un innovativo meccanismo processuale: il rito superaccelerato di cui all'art. 120 bis, introdotto dal legislatore nel 2016.
Esso è stato caratterizzato dall'onere di impugnare sin da subito l'ammissione delle imprese concorrenti alla gara, in guisa da ammettere, in sede di impugnazione dell'aggiudicazione finale, solo le censure relative alla meritevolezza dell'offerta economica. Non può escludersi che il suddetto onere, da assolvere quando ancora non v'è alcuna certezza per l'impresa in ordine alla futura graduatoria, abbia nei fatti disincentivato il contenzioso, soprattutto per gli appalti di fascia bassa, come visto, cresciuti esponenzialmente nel 2017 e 2018.
Del resto, negli anni in esame, non vi sono state altre novità normative rilevanti che possano giustificare un così drastico calo (percentuale), né v'è stato alcun innalzamento del "contributo unificato" da versare per l'attivazione del contenzioso, tale da deflazionarlo.

4. Disaggregazione del dato per ambiti e per importi.

È possibile effettuare un'analisi del dato sul contenzioso, sia per settore che per importi.
Sono stati presi in considerazione 11 ambiti: Sanità, Beni culturali, Difesa, Scuola il primo gruppo, Consip, Anas, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ed altri Enti, il secondo gruppo.
Rispetto al biennio 2015/2016 si è riusciti a disaggregare il grande comparto residuale "altri enti" in comparti più ristretti e significativi: Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ed altri Enti.
In particolare per il 2017 le risultanze sono le seguenti:

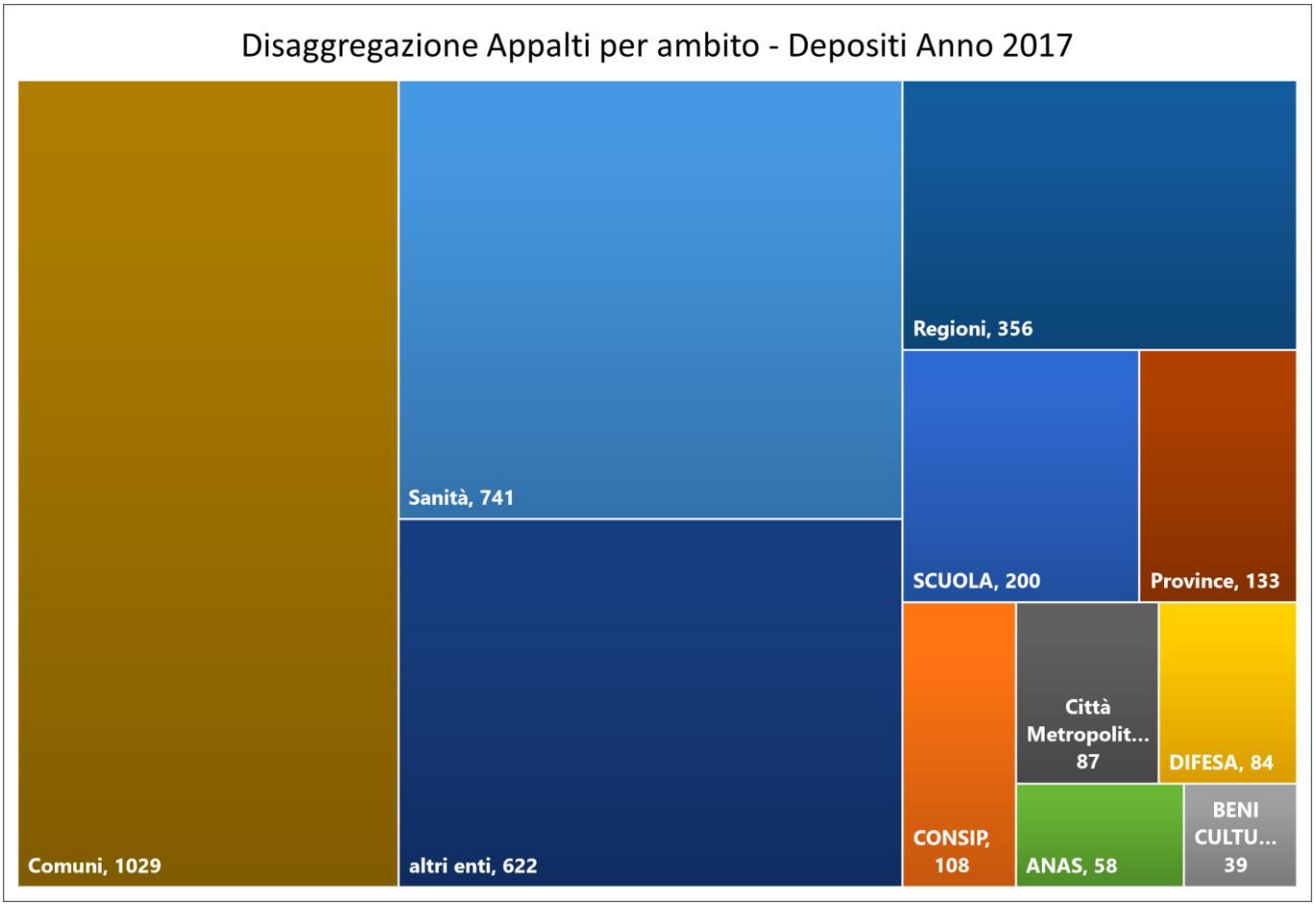
	Sanità	Consip	Beni cult.	Difesa	Scuola	Anas	Regioni	Province	Città Metr.	Comuni	Altri Enti	Totale dep. Appalti
SEDE	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	**2017**	
ANCONA	9	0	0	0	7	2	5	6	0	16	11	**56**
AOSTA	5	0	1	0	2	0	3	0	0	2	1	**14**
BARI	28	5	2	1	1	1	12	5	3	87	40	**185**
BOLOGNA	22	0	1	1	5	2	17	2	0	19	24	**93**
BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0	15	0	3	6	**24**
BRESCIA	16	0	0	0	7	0	2	7	0	33	8	**73**
CAGLIARI	45	0	1	2	6	6	20	3	0	44	0	**127**
CAMPOBASSO	1	1	0	0	0	1	8	2	0	12	0	**25**
CATANIA	50	1	2	6	10	0	20	0	3	78	0	**170**
CATANZARO	7	1	1	1	10	5	15	5	0	37	1	**83**
FIRENZE	40	0	3	4	19	0	21	2	1	54	18	**162**

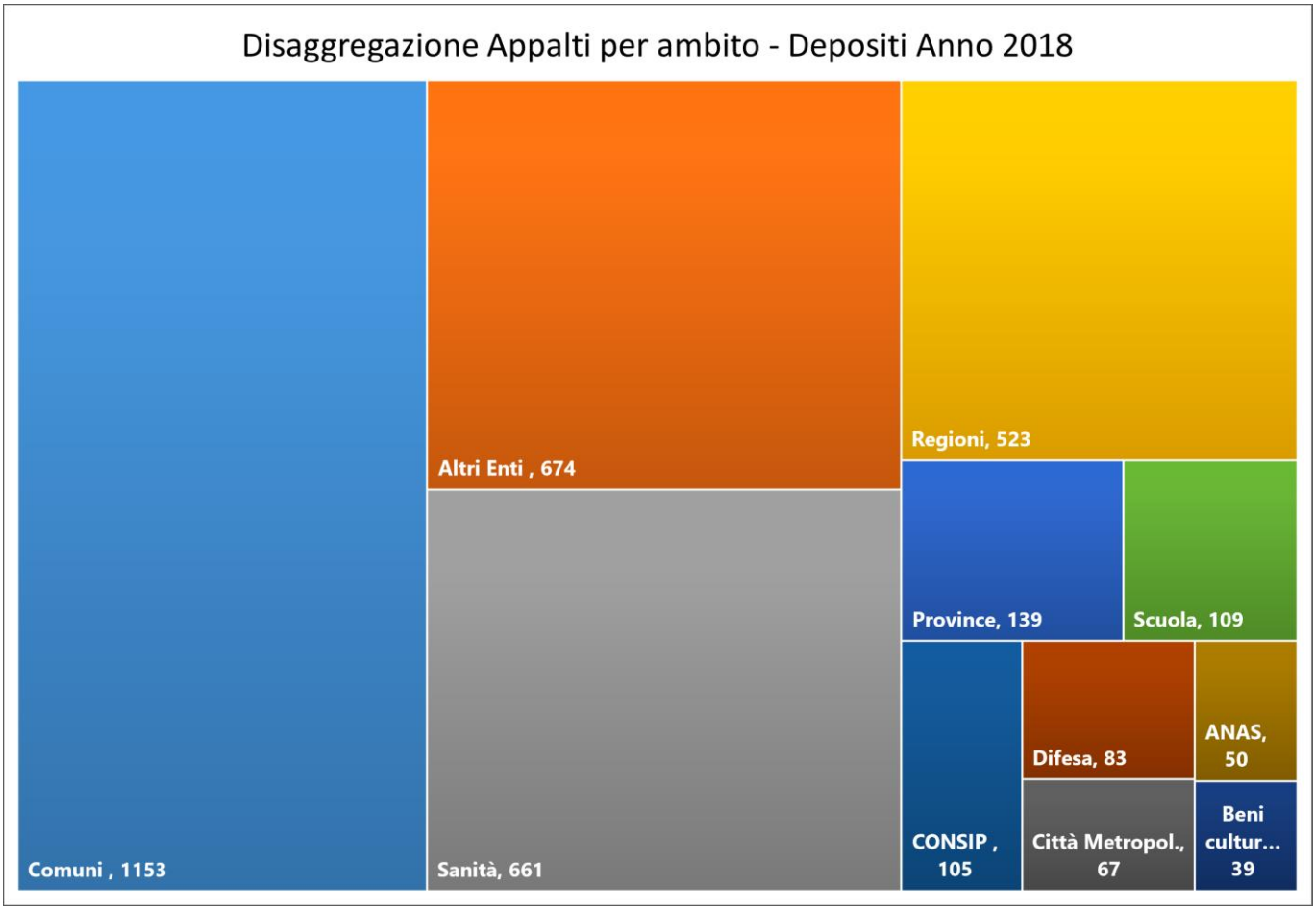
GENOVA	22	2	2	6	3	0	12	0	3	22	7	**79**
L'AQUILA	6	0	3	0	6	0	6	0	0	15	11	**47**
LATINA	10	0	0	1	18	0	1	3	0	21	0	**54**
LECCE	15	2	2	6	7	0	2	5	0	58	6	**103**
MILANO	61	1	1	1	11	2	16	13	0	80	87	**273**
NAPOLI	122	1	4	0	3	1	52	2	6	144	36	**371**
PALERMO	32	0	4	1	4	5	39	0	3	40	8	**136**
PARMA	4	0	0	1	5	0	0	6	0	8	4	**28**
PERUGIA	6	1	0	1	6	6	4	5	0	13	1	**43**
PESCARA	20	0	0	0	3	0	2	1	0	17	1	**44**
POTENZA	10	1	0	0	5	3	7	2	0	21	3	**52**
REGGIO CALABRIA	5	0	0	0	1	2	2	2	7	5	0	**24**
ROMA	95	83	5	52	32	18	44	1	51	39	257	**677**
SALERNO	13	2	0	0	8	0	2	6	0	58	19	**108**
TORINO	36	0	2	0	6	1	11	4	6	37	49	**152**
TRENTO	5	2	1	0	3	0	0	23	0	4	0	**38**
TRIESTE	16	4	1	0	5	2	9	0	0	12	9	**58**
VENEZIA	40	1	3	0	7	1	24	13	4	50	15	**158**
TOTALE	**741**	**108**	**39**	**84**	**200**	**58**	**356**	**133**	**87**	**1029**	**622**	**3457**

Per il 2018 le risultanze sono le seguenti:

	Sanità	Consip	Beni cult.	Difesa	Scuola	Anas	Regioni	Province	Città Metr.	Comuni	Altri Enti	Totale dep. Appalti
SEDE	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	
ANCONA	22	2	0	0	2	3	8	8	0	20	0	**65**
AOSTA	2	0	0	0	0	0	6	0	0	2	0	**10**
BARI	61	0	4	4	4	2	37	8	1	68	30	**219**
BOLOGNA	18	0	0	4	5	4	23	0	1	33	21	**109**
BOLZANO	6	0	0	0	0	0	0	2	0	3	8	**19**
BRESCIA	23	0	0	2	7	0	1	12	0	28	8	**81**
CAGLIARI	35	0	1	0	2	0	30	3	1	64	7	**143**
CAMPOBASSO	5	0	0	0	1	2	7	1	0	7	2	**25**
CATANIA	35	0	1	4	7	2	18	0	3	64	27	**161**
CATANZARO	11	0	0	0	0	0	22	14	0	67	8	**122**
FIRENZE	10	0	1	4	9	2	61	4	6	48	28	**173**
GENOVA	17	1	0	4	1	0	8	3	4	41	15	**94**
L'AQUILA	5	0	0	0	0	1	6	0	0	9	4	**25**
LATINA	5	0	0	0	3	0	3	5	0	26	0	**42**
LECCE	27	0	0	5	2	0	4	12	0	64	10	**124**
MILANO	41	3	3	3	15	7	40	11	4	100	117	**344**

NAPOLI	113	3	16	4	13	3	65	6	9	161	9	**402**
PALERMO	23	1	1	1	5	1	30	0	1	41	21	**125**
PARMA	3	0	0	1	1	0	0	4	0	12	7	**28**
PERUGIA	7	0	0	0	1	0	1	3	0	8	11	**31**
PESCARA	14	0	0	0	2	0	8	3	0	21	3	**51**
POTENZA	24	0	0	1	1	1	25	6	0	25	0	**83**
REGGIO CALABRIA	0	0	1	0	0	2	1	0	8	9	3	**24**
ROMA	73	94	9	44	15	8	57	2	13	60	222	**597**
SALERNO	9	1	1	0	4	7	3	8	0	62	8	**103**
TORINO	32	0	0	0	5	3	18	1	7	38	45	**149**
TRENTO	6	0	0	0	0	0	0	12	0	5	2	**25**
TRIESTE	5	0	0	2	1	0	8	0	0	16	16	**48**
VENEZIA	29	0	1	0	4	2	33	11	9	51	41	**181**
TOTALE	**661**	**105**	**39**	**83**	**109**	**50**	**523**	**139**	**67**	**1153**	**674**	**3.603**





5. La suddivisione del contenzioso per fasce di importo

Come sopra accennato si è operata anche una distinzione per soglie di importo:

1. Appalti sotto la soglia di €. 200.000
2. Appalti compresi tra €. 200.000 ed un milione di Euro
3. Appalti sopra un milione di Euro.

Le tre soglie seguono lo schema prescelto dal legislatore per la parametrazione del contributo unificato.

Le risultanze per il 2017 sono le seguenti:

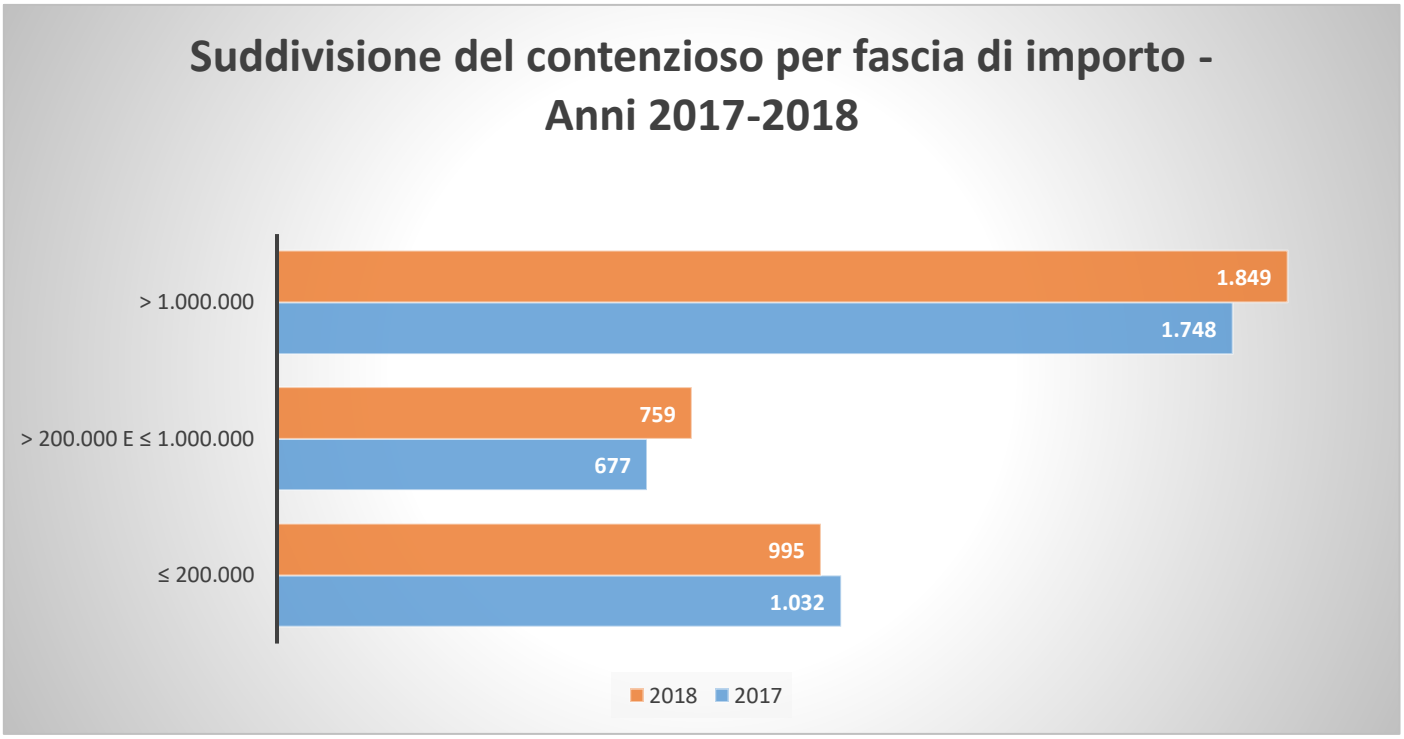
	2017			
SEDE	**≤200.000**	**>200.000 ≤ 1milione**	**>1milione**	**Totale**
ANCONA	13	10	33	**56**
AOSTA	2	2	10	**14**
BARI	71	43	71	**185**
BOLOGNA	17	20	56	**93**
BOLZANO	5	8	11	**24**
BRESCIA	26	12	35	**73**
CAGLIARI	44	22	61	**127**
CAMPOBASSO	5	5	15	**25**
CATANIA	68	35	67	**170**
CATANZARO	34	18	31	**83**
FIRENZE	56	32	74	**162**
GENOVA	20	17	42	**79**
L'AQUILA	26	3	18	**47**
LATINA	18	20	16	**54**
LECCE	42	19	42	**103**
MILANO	68	48	157	**273**

NAPOLI	102	66	203	**371**
PALERMO	43	28	65	**136**
PARMA	6	7	15	**28**
PERUGIA	8	10	25	**43**
PESCARA	10	11	23	**44**
POTENZA	18	13	21	**52**
REGGIO CALABRIA	7	3	14	**24**
ROMA	170	97	410	**677**
SALERNO	53	29	26	**108**
TORINO	29	40	83	**152**
TRENTO	6	11	21	**38**
TRIESTE	15	18	25	**58**
VENEZIA	50	30	78	**158**
Totale	**1.032**	**677**	**1.748**	**3.457**

Per il 2018 sono le seguenti

	2018			
SEDE	**≤200.000**	**>200.000 ≤ 1milione**	**>1milione**	**Totale**
ANCONA	23	15	27	**65**
AOSTA	3	3	4	**10**
BARI	67	42	110	**219**
BOLOGNA	33	22	54	**109**
BOLZANO	3	3	13	**19**
BRESCIA	25	17	39	**81**
CAGLIARI	55	31	57	**143**
CAMPOBASSO	4	6	15	**25**
CATANIA	66	39	56	**161**
CATANZARO	38	36	48	**122**
FIRENZE	51	38	84	**173**
GENOVA	21	16	57	**94**
L'AQUILA	5	8	12	**25**
LATINA	14	8	20	**42**
LECCE	40	40	44	**124**
MILANO	65	64	215	**344**
NAPOLI	134	85	183	**402**
PALERMO	38	27	60	**125**
PARMA	7	4	17	**28**
PERUGIA	9	5	17	**31**
PESCARA	6	10	35	**51**
POTENZA	22	26	35	**83**
REGGIO CALABRIA	11	4	9	**24**

ROMA	135	85	377	**597**
SALERNO	32	31	40	**103**
TORINO	39	30	80	**149**
TRENTO	8	1	16	**25**
TRIESTE	12	16	20	**48**
VENEZIA	29	47	105	**181**
Totale	**995**	**759**	**1.849**	**3.603**



Come può notarsi le procedure di maggior importo sono anche quelle relativamente più contestate.
Le impugnazioni delle procedure sopra il milione di euro rappresentano circa il 50% del totale delle impugnazioni. Il dato è assolutamente in linea con quello del biennio 2015/2016. Esso si conferma quindi quale vera e propria costante statistica.
Non si ha il dato in percentuale rispetto al complesso delle procedure bandite (distinte per soglia importo), ma è ragionevole ipotizzare che vi sia una relazione di proporzionalità diretta tra l'importo dell'appalto e il tasso di contenzioso.
Tale relazione giunge per le gare di elevatissimo importo bandite dalla stazioni di committenza centrali (ad es. CONSIP) sino a registrare un rapporto 1 a 1, ossia un tasso di impugnazione del 100% (dati desunti dall'analisi del contenzioso effettuata da CONSIP).
Per gli appalti di minore importo le percentuali scendono sensibilmente, sia in rapporto al totale delle impugnazioni (le impugnazioni delle procedure di valore compreso tra 200 mila e un milione è pari circa al 20% del totale), sia – deve ritenersi, in modo più marcato - in rapporto alle procedure bandite ricomprese in tale *range*.
Ciò è verosimilmente determinato dall'incidenza degli oneri che l'impresa deve affrontare per sostenere il giudizio (contributo unificato e spese legali), in rapporto ai benefici ritraibili dallo stesso in caso di successo.
Il trend si conferma costante rispetto al biennio precedente.

6. L'impatto delle decisioni giurisdizionali: dati

La seconda parte dell'indagine riguarda, come in premessa accennato, l'impatto delle decisioni cautelari. Occorre in particolare verificare: a) dapprima quanta parte delle impugnazioni sopra descritte, genera provvedimenti giurisdizionali cautelari; b) quanti fra questi ultimi, sortiscano un effetto "sospensivo" della procedura di gara con conseguente "blocco" temporaneo del processo produttivo.
Il dato delle ordinanze cautelari emesse in materia di appalti sui depositi dell'anno 2017 e di quelle, fra le stesse, che hanno effetto sospensivo, risulta dalla seguente tabella:

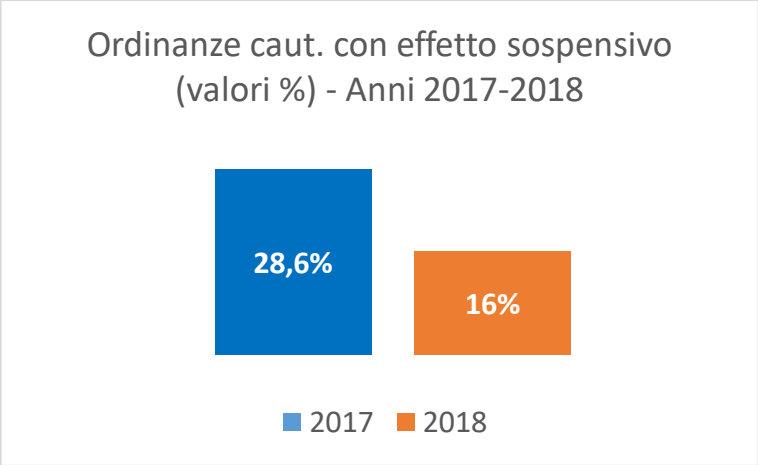
SEDE	Ordinanze cautelari emesse sui depositi 2017	Di cui ordinanze con effetto sospensivo	%
TAR ANCONA	49	14	28,6
TAR AOSTA	12	3	25,0
TAR BARI	148	38	25,7
TAR BOLOGNA	83	8	9,6
TAR BOLZANO	20	6	30,0
TAR BRESCIA	61	14	23,0
TAR CAGLIARI	105	29	27,6
TAR CAMPOBASSO	23	8	34,8
TAR CATANIA	142	48	33,8
TAR CATANZARO	63	22	34,9
TAR FIRENZE	141	35	24,8
TAR GENOVA	70	21	30,0
TAR L'AQUILA	28	9	32,1
TAR LATINA	51	17	33,3
TAR LECCE	92	29	31,5
TAR MILANO	241	60	24,9
TAR NAPOLI	329	111	33,7
TAR PALERMO	123	40	32,5
TAR PARMA	28	7	25,0
TAR PERUGIA	37	8	21,6
TAR PESCARA	39	11	28,2
TAR POTENZA	44	9	20,5
TAR REGGIO CALABRIA	21	4	19,0
TAR ROMA	561	137	24,4
TAR SALERNO	95	32	33,7
TAR TORINO	134	56	41,8
TAR TRENTO	30	5	16,7
TAR TRIESTE	52	20	38,5
TAR VENEZIA	131	43	32,8
TOTALE	**2953**	**844**	**28,6**

Il dato delle ordinanze cautelari emesse in materia di appalti sui depositi dell'anno 2018 e di quelle, fra le stesse, che hanno effetto sospensivo, risulta dalla seguente tabella:

SEDE	Ordinanze cautelari emesse sui depositi 2018	Di cui ordinanze con effetto sospensivo	%
TAR ANCONA	76	16	21,1
TAR AOSTA	10	2	20,0
TAR BARI	254	34	13,4
TAR BOLOGNA	132	5	3,8
TAR BOLZANO	27	4	14,8
TAR BRESCIA	96	17	17,7
TAR CAGLIARI	152	21	13,8
TAR CAMPOBASSO	37	5	13,5
TAR CATANIA	190	42	22,1
TAR CATANZARO	146	28	19,2
TAR FIRENZE	207	37	17,9
TAR GENOVA	122	28	23,0
TAR L'AQUILA	28	7	25,0
TAR LATINA	56	14	25,0
TAR LECCE	148	27	18,2
TAR MILANO	470	68	14,5
TAR NAPOLI	495	108	21,8
TAR PALERMO	163	32	19,6
TAR PARMA	32	5	15,6
TAR PERUGIA	45	10	22,2
TAR PESCARA	78	14	17,9
TAR POTENZA	102	19	18,6
TAR REGGIO CALABRIA	29	4	13,8
TAR ROMA	846	86	10,2
TAR SALERNO	132	25	18,9
TAR TORINO	208	31	14,9
TAR TRENTO	33	3	9,1
TAR TRIESTE	55	7	12,7
TAR VENEZIA	253	41	16,2
TOTALE	**4622**	**740**	**16,0**







Il dato è, in media, in netta discesa rispetto al biennio 2015/2016, anni in cui le sospensive hanno costituito circa il 30% delle ordinanze emesse.
Di grande interesse statistico è il dato del 2018 che fa registrare addirittura un 50% di riduzione del tasso di sospensione (rapporto ordinanze cautelari/ordinanze sospensive)

7. L'impatto delle decisioni giurisdizionali: analisi

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

In particolare per il 2017 l'effetto temporaneamente "bloccante" si è verificato per lo 0,33% del totale delle procedure bandite (844/255.151*100).

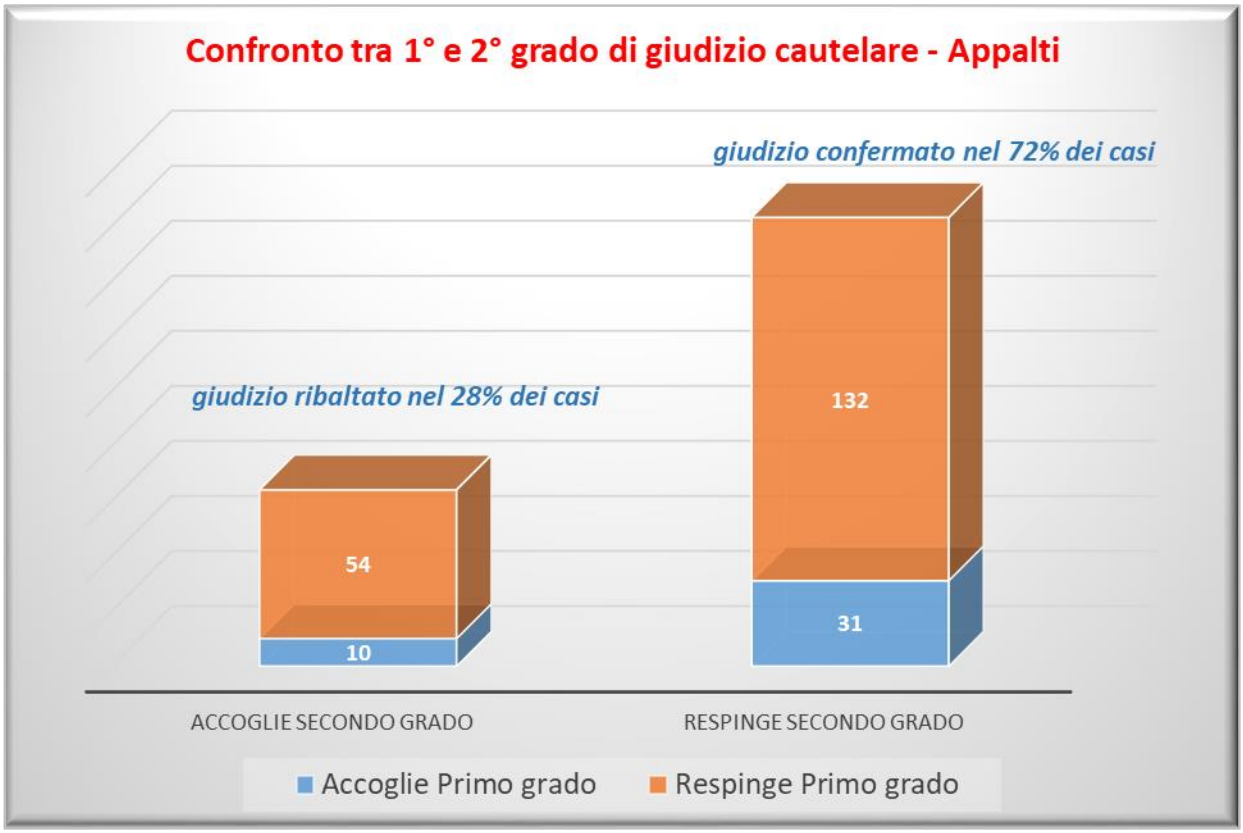
Per il 2018 l'effetto "bloccante" si è verificato per lo 0,31% delle procedure bandite (740/238.101*100).

In realtà il dato dev'essere ulteriormente raffinato considerando gli appelli cautelari.
Numerose ordinanze emesse dai TAR vengono infatti ribaltate in appello dal Consiglio di Stato o dal CGARS (per le ordinanze cautelari emesse dai TAR siciliani).

Nel 2017, 10 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l'effetto sospensivo della procedura. Al contempo però 54 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+44).

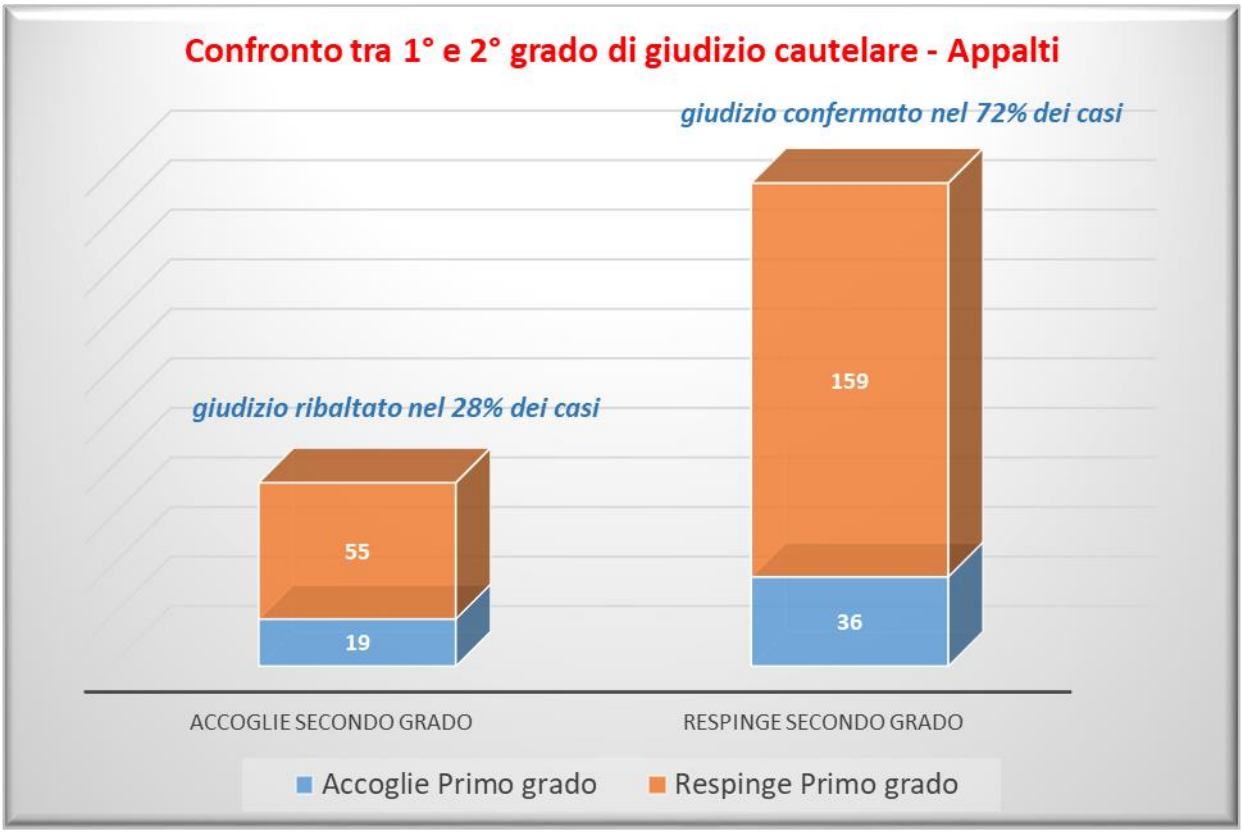
	ESITO 1° GRADO

ESITO APPELLO	Accoglie	Respinge
ACCOGLIE	10	54
RESPINGE	31	132
Totale	**41**	**186**



Nel 2018, 19 sospensive sono state ribaltate ed è quindi rapidamente cessato l'effetto sospensivo della procedura. Al contempo però 55 ordinanze TAR di tenore reiettivo sono state riformate dal Consiglio di Stato, ed hanno assunto effetto sospensivo (+36).

	ESITO 1° GRADO	
ESITO APPELLO	**Accoglie**	**Respinge**
ACCOGLIE	19	55
RESPINGE	36	159
Totale	**55**	**214**



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

2017: percentuale di blocco dello **0,35%** (844+44/255.151*100)

2018: percentuale di blocco dello **0,32%** (740+36/238.101*100)

Il dato è in netto e drastico calo rispetto al biennio 2015/2016: per il 2015 la percentuale era infatti dello 0,73%; per il 2016 dello 0,81%.
Ciò è sostanzialmente dovuto, non già ad un mutato atteggiamento del giudice amministrativo dinanzi alla domanda cautelare (sebbene il dato del 2018 di cui al par. 6, offra spunti anche in questo senso), quanto all'aumentato volume delle gare bandite nell'ultimo biennio, a fronte di una sostanziale costanza del numero delle impugnazioni (con conseguente decremento del tasso di impugnazione: rapporto numero di impugnazioni/numero di procedure bandite).

8. Un ulteriore approfondimento degli esiti, per soglie d'importo

La ricerca ha consentito di disaggregare ulteriormente il dato delle ordinanze cautelari, per tre soglie di importo (200.000, sino ad 1 milione, oltre 1 milione di Euro)

Nelle tabelle che seguono sono esposti dapprima i dati delle ordinanze cautelari (di qualsiasi tenore) e poi le ordinanze cautelari con effetto sospensivo.

Anno 2017 (ordinanze cautelari)

	2017			
SEDE	**<=200.000**	**> 200.000 <= 1 milione**	**> 1 milione**	**Totale**
ANCONA	10	10	29	**49**
AOSTA	1	2	9	**12**
BARI	45	39	64	**148**
BOLOGNA	14	18	51	**83**
BOLZANO	3	7	10	**20**
BRESCIA	19	9	33	**61**
CAGLIARI	30	22	53	**105**
CAMPOBASSO	5	5	13	**23**
CATANIA	47	33	62	**142**
CATANZARO	24	15	24	**63**
FIRENZE	47	30	64	**141**
GENOVA	16	17	37	**70**
L'AQUILA	12	3	13	**28**
LATINA	15	21	15	**51**
LECCE	33	19	40	**92**
MILANO	54	45	142	**241**
NAPOLI	87	63	179	**329**
PALERMO	38	26	59	**123**
PARMA	5	8	15	**28**
PERUGIA	8	9	20	**37**
PESCARA	7	10	22	**39**
POTENZA	16	11	17	**44**
REGGIO CALABRIA	4	3	14	**21**
ROMA	111	93	357	**561**
SALERNO	43	27	25	**95**
TORINO	21	36	77	**134**
TRENTO	4	8	18	**30**
TRIESTE	14	15	23	**52**
VENEZIA	38	29	64	**131**
Totale	**771**	**633**	**1549**	**2953**

Anno 2018 (ordinanze cautelari)

	2018			
SEDE	**<=200.000**	**> 200.000 <= 1 milione**	**>1 milione**	**Totale**
ANCONA	17	35	24	**76**
AOSTA	2	5	3	**10**
BARI	40	126	88	**254**
BOLOGNA	24	63	45	**132**
BOLZANO	2	14	11	**27**
BRESCIA	22	45	29	**96**
CAGLIARI	36	73	43	**152**
CAMPOBASSO	4	19	14	**37**
CATANIA	50	89	51	**190**
CATANZARO	24	78	44	**146**
FIRENZE	33	102	72	**207**
GENOVA	19	59	44	**122**
L'AQUILA	3	16	9	**28**
LATINA	13	25	18	**56**
LECCE	27	79	42	**148**
MILANO	30	249	191	**470**
NAPOLI	102	236	157	**495**
PALERMO	31	79	53	**163**
PARMA	6	15	11	**32**
PERUGIA	7	21	17	**45**
PESCARA	5	41	32	**78**
POTENZA	18	54	30	**102**
REGGIO CALABRIA	11	11	7	**29**
ROMA	90	419	337	**846**
SALERNO	28	67	37	**132**
TORINO	29	104	75	**208**
TRENTO	4	15	14	**33**
TRIESTE	7	30	18	**55**
VENEZIA	25	136	92	**253**
Totale	**709**	**2305**	**1608**	**4622**

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

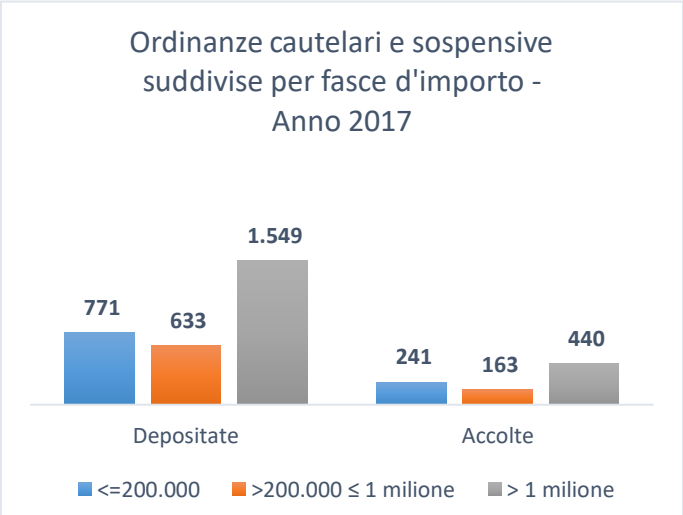
Anno 2017 (ordinanze sospensive)

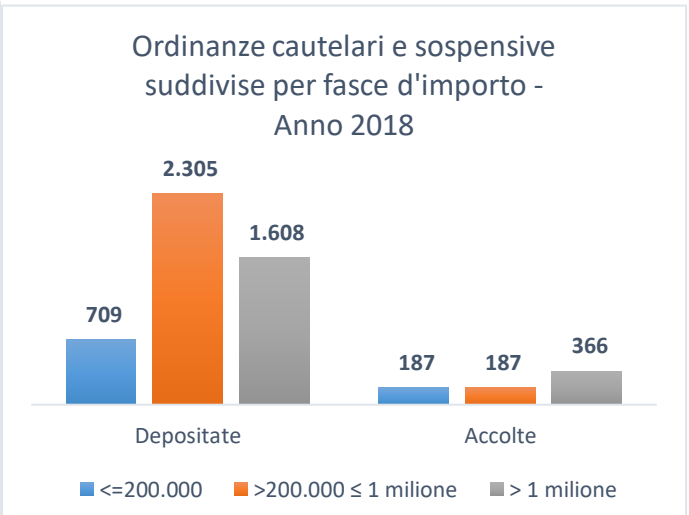
	2017			
SEDE	**<=200.000**	**>200.000 <=1 milione**	**>1 milione**	**Totale**
ANCONA	6	2	6	**14**
AOSTA	0	1	2	**3**
BARI	11	6	21	**38**
BOLOGNA	0	1	7	**8**
BOLZANO	2	2	2	**6**
BRESCIA	3	4	7	**14**
CAGLIARI	8	10	11	**29**
CAMPOBASSO	1	2	5	**8**
CATANIA	17	11	20	**48**
CATANZARO	6	7	9	**22**
FIRENZE	15	9	11	**35**
GENOVA	8	1	12	**21**
L'AQUILA	3	0	6	**9**
LATINA	4	6	7	**17**
LECCE	14	8	7	**29**
MILANO	14	12	34	**60**
NAPOLI	31	23	57	**111**
PALERMO	14	8	18	**40**
PARMA	2	0	5	**7**
PERUGIA	3	2	3	**8**
PESCARA	4	2	5	**11**
POTENZA	3	1	5	**9**
REGGIO CALABRIA	1	0	3	**4**
ROMA	25	12	100	**137**
SALERNO	20	1	11	**32**
TORINO	10	14	32	**56**
TRENTO	1	0	4	**5**
TRIESTE	3	7	10	**20**
VENEZIA	12	11	20	**43**
Totale	**241**	**163**	**440**	**844**

Anno 2018 (ordinanze sospensive)

	2018

SEDE	<=200.000	>200.000 <= 1 milione	>1 milione	Totale
ANCONA	5	3	8	**16**
AOSTA	1	1	0	**2**
BARI	7	9	18	**34**
BOLOGNA	2	0	3	**5**
BOLZANO	1	0	3	**4**
BRESCIA	8	2	7	**17**
CAGLIARI	5	7	9	**21**
CAMPOBASSO	1	0	4	**5**
CATANIA	16	14	12	**42**
CATANZARO	3	10	15	**28**
FIRENZE	13	5	19	**37**
GENOVA	9	3	16	**28**
L'AQUILA	1	3	3	**7**
LATINA	4	3	7	**14**
LECCE	7	9	11	**27**
MILANO	6	14	48	**68**
NAPOLI	26	29	53	**108**
PALERMO	9	8	15	**32**
PARMA	3	1	1	**5**
PERUGIA	2	1	7	**10**
PESCARA	3	6	5	**14**
POTENZA	6	10	3	**19**
REGGIO CALABRIA	2	1	1	**4**
ROMA	20	12	54	**86**
SALERNO	5	11	9	**25**
TORINO	9	10	12	**31**
TRENTO	1	1	1	**3**
TRIESTE	2	2	3	**7**
VENEZIA	10	12	19	**41**
Totale	**187**	**187**	**366**	**740**





Anche in questo caso si conferma il trend del 2015/2016. Il tasso di sospensione (rapporto "ordinanze emesse/sospensive accordate) rimane sostanzialmente costante al variare della soglia (oscillando intorno ad una media del 23/25%), ad eccezione del 2018. In quest'ultimo anno il dato che maggiormente spicca risiede nel rapporto "ordinanze emesse/sospensive accordate" in appalti di fascia media (compresi tra 200.000 e un milione di Euro). Esso scende nel 2018 addirittura all'8% (solo 187 sospensive a fronte di 2305 ordinanze emesse cautelari).
Trattandosi di un'evidenza statistica rilevata solo nell'ultimo anno, non vi sono ancora elementi sufficienti per comprendere se essa possa essere l'inizio di un trend. Di certò può dirsi che nel 2018, per gli appalti di fascia media, l'atteggiamento del giudice della cautela è stato più orientato a lasciare la *res adhuc* integra in vista della decisione definitiva (comunque molto celere grazie al rito appalti).

9. Il fenomeno della cd sospensiva impropria

Come sopra dimostrato, il dato di blocco connesso "direttamente" alle pronunce giudiziarie cautelari è così basso da potere essere ritenuto assolutamente fisiologico in un sistema di tutela conformato dal diritto comunitario, qual è quello in ambito appalti.
Esiste tuttavia un fattore di blocco "indirettamente" connesso, non alle pronunce ma, alla semplice pendenza di un giudizio, non imposto né giustificato da norme, tanto meno di provenienza comunitaria, che ben può considerarsi il frutto della cd "burocrazia difensiva".
Tale blocco indiretto cresce al crescere dell'importo degli appalti. In sostanza, sino a quando il giudizio non si è definitivamente concluso, eventualmente anche in grado d'appello, negli appalti di grande importo molte amministrazioni non procedono alla stipula del contratto temendo di essere esposte ad una possibile responsabilità patrimoniale ed erariale (è noto che in materia d'appalti la responsabilità civile dell'amministrazione prescinde dalla colpa). Così reagendo, alcune amministrazioni, di fatto, estendono lo *stand still period* ben oltre quello previsto dalla legge.
Il fenomeno è stimolato da tre circostanze: la prima è che l'eventuale esposizione sul versante risarcitorio è nei casi degli appalti di più elevato importo, così rilevante per le stazioni di committenza, da mettere a rischio la stessa sopravvivenza di queste ultime; la seconda, strettamente correlata, è che le stazioni di committenza non trovano compagnie assicurative disposte ad assicurare il rischio di una responsabilità civile "oggettiva"; la terza, non meno importante, è che il differimento nel tempo della stipula del contratto, in pendenza di un giudizio pendente, non è fattispecie sanzionata in modo efficace.

10. Confronto con i dati del rapporto ANCE

Nel giugno 2019 è stato pubblicato uno studio condotto dall'osservatorio ANCE (Associazione nazionale costruttori edili).
Nelle conclusioni si afferma che l'84% delle opere ferme risulta bloccato prima dell'apertura dei cantieri per cause procedurali amministrative (nel 43% dei casi), per cause finanziarie (36%) o per decisioni politiche che non arrivano prima della gara (19%).
Le opere ferme per «complessità del quadro normativo di riferimento in materia di appalti pubblici» - e in particolare per contenzioso in sede di gara, sarebbero invece il 6%.
Il dato esposto già conferma che il blocco degli appalti (in questo caso di lavori) è prevalentemente effetto di ragioni amministrative/finanziarie, e non giudiziarie.
A ben vedere poi il dato del blocco giudiziario (6%) è sovrastimato.
Da un esame della campionatura effettuata da ANCE al fine di individuare le opere ferme a causa del contenzioso emerge che le (uniche) due opere valutate sono: 1.lo schema depurativo agglomerato di Reggio Calabria; 2. L'autostrada Roma/Latina.
Tuttavia, quanto alla prima, non risulta affatto un contenzioso in sede giurisdizionale amministrativa[2]; quanto alla seconda, trattasi di opera inserita nella legge "obiettivo" sin dal 2001 per la quale la gara è stata bandita nel 2011. Il contenzioso ha interessato la sola parentesi temporale luglio 2016/settembre 2018 e si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato del 13 settembre 2018, n. 5374[3] che ha annullato la gara a seguito di complessa istruttoria di carattere finanziario. Dunque se di "blocco" giudiziario si può parlare (questo è infatti un caso in cui il blocco è stato giustificato da un'illegittimità della procedura di gara poi definitivamente accertata) esso ha interessato un arco temporale decisamente ridotto rispetto al lungo tempo impiegato dall'amministrazione in sede di programmazione e gestione delle fasi di progettazione e realizzazione.
In ogni caso, per quel che rileva in questa sede, le conclusioni del rapporto ANCE, depurate dalle imprecisioni sopra segnalate, confermano il bassissimo livello della percentuale complessiva di "blocco" giudiziario.

---

[2] Si tratta di un intervento funzionale all'adeguamento alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 luglio 2012 e 10 aprile 2014, ai sensi degli articoli 37 e 38, co. 1, del D.Lgs. 50/2016 nel 2014 in materia di trattamento delle acque reflue urbane. L'intervento fu oggetto di project financing nel 2014 a mezzo di bando poi annullato in autotutela dalla stessa amministrazione a seguito di indagini penale per fenomeni di corruttela. Per il medesimo intervento risulta un bando di Invitalia *dell'* ottobre 2018, che *svolge il ruolo di Centrale di Committenza per il Commissario Unico,* Procedura aperta ex articolo 60 del D.Lgs. 50/2016 per l'affidamento dei *"Servizi integrati di indagini, progettazione, direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed in fase di esecuzione finalizzati all'attuazione dell'intervento "Ato 5 Reggio Calabria – Completamento e ottimizzazione dello schema depurativo dell'agglomerato di Reggio Calabria" – Codice ID. 33465* Delibera CIPE n. 60/2012. Determina a Contrarre del CSU n. 61 del 4 giugno 2018. Termine per la presentazione delle offerte 18 dicembre 2018 h. 11:00.

[3] Lo scorso 30 aprile 2019 il Consiglio di Stato ha inoltre dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione della sentenza 5374/2018.

11. Considerazioni di sintesi

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

- Nel 2017 e 2018 il numero delle procedure bandite è cresciuto esponenzialmente, soprattutto nel sottosoglia. Ciò è certamente dovuto, principalmente, al consolidarsi della legislazione e del quadro normativo attuativo, nonché di quello giurisprudenziale.

- A fronte di questa rivitalizzazione del sottosoglia, il dato sul contenzioso è rimasto sostanzialmente inalterato. La ragione potrebbe risiedere, nel meccanismo processuale di cui all'art. 120 comma 2 bis (cd rito superaccelerato, da poco abrogato) ed al correlato onere di impugnazione immediata delle altrui ammissioni che, nei fatti, potrebbe aver disincentivato il ricorso per i piccoli appalti. Per l'effetto, il tasso di contenzioso si è ridotto di circa il 50%

- La percentuale di "blocco" giudiziario degli appalti si è conseguentemente fortemente contratta, attestandosi sullo 0,3% rispetto allo 0,7% del precedente biennio.

- la percentuale di "blocco" provocate dal filtro giurisdizionale è più che compatibile con il margine fisiologico di errore delle amministrazioni, ove si consideri che trattasi di procedure complesse con molti partecipanti.

- Esiste, soprattutto per gli appalti di elevato importo, un fenomeno di blocco indiretto, imputabile alla cd "burocrazia difensiva", legato all'esposizione della stazione appaltante al rischio risarcitorio (indipendentemente dalla colpa) e alla conseguente responsabilità del funzionario. Tale ultimo aspetto, e le relative cause, probabilmente meritano l'attenzione del legislatore e misure correttive ad hoc