

Presentazione della Relazione al Parlamento

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici presenta, oggi, al Parlamento ed al Governo della Repubblica, la seconda relazione la quale, in ossequio alle previsioni della legge quadro sui lavori pubblici, contiene le osservazioni formulate in base ai dati acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni. Con queste osservazioni dà conto, altresì, dell'attività svolta in conformità ai compiti assegnati dalla legge.

* * *

I dati acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio (sezione centrale e sezioni regionali) in ordine alla gestione funzionale dei lavori pubblici sono stati oltre 6 milioni e 500 mila, dati comunicati dalle stazioni appaltanti con circa 100 mila schede e relativi a 38.787 appalti. Questi dati confermano la necessità di acquisire flussi informativi completi in materia perché sia garantita la trasparenza dei fenomeni di un mercato così rilevante numericamente.

Questi flussi sono assicurati dall'attività sia della Sezione centrale dell'Osservatorio che dalle Sezioni regionali che hanno iniziato con l'anno duemila il monitoraggio dei lavori aggiudicati, dei quali seguiranno lo svolgimento negli anni

successivi, oltre ad acquisire i nuovi dati relativi ad appalti e concessioni, nonché alle società di ingegneria, agli oggetti della validazione sulla qualità delle progettazioni.

Due sono i profili dell'azione dell'Autorità che debbono essere riferiti: la scelta di utilizzare funzionalmente strutture regionali per la creazione dell'Osservatorio, il collegamento con altre strutture amministrative per la condivisione dei dati raccolti.

Sotto il primo profilo, è da rilevare che, nonostante difficoltà organizzative, l'articolazione di centri regionali collegati con la Sezione centrale dell'Osservatorio sta per raggiungere la completezza e una Commissione paritetica vigila per la soluzione dei problemi che insorgano. Questi risultati confortano a proseguire l'indirizzo di un'azione sinergica tra Sezioni regionali, Sezione centrale ed Autorità, perché si attui a pieno l'indicazione normativa secondo cui all'esercizio di tutte le funzioni in materia di monitoraggio dei lavori pubblici sono chiamate a concorrere strutture regionali e quella centrale.

Oltre che per la raccolta dei dati, questo concorso può essere relativo alla rilevazione ed analisi dei fenomeni rilevanti e svolgersi a supporto delle altre funzioni assegnate all'Osservatorio stesso ed all'Autorità.

Sotto il secondo profilo, l'obiettivo che si sta perseguendo è duplice: sono attuati sistemi di collegamento che consentono l'utilizzazione dei dati raccolti dall'Osservatorio da altre strutture amministrative, come l'I.n.a.i.l., l'I.n.p.s., l'Istat, i Ministeri dell'interno e del tesoro, la Guardia di finanza e la reciproca utilizzazione dei dati raccolti da queste amministrazioni da parte dell'Autorità; ma si percorre, congiuntamente, la strada della semplificazione degli adempimenti che fanno carico alle stazioni

appaltanti con l'attuazione di un unico sistema di rilevazione di dati, utilizzabili, poi, congiuntamente da tutte le strutture anzidette, ciascuna per l'esercizio delle proprie funzioni. Così, a titolo d'esempio, si fa riferimento alle intese con l'Istat per la migrazione delle rilevazioni sulle opere pubbliche all'Osservatorio, alla collaborazione con il CIPE in tema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

* * *

I dati dei lavori appaltati nel 2000 sono significativi e rilevanti: 38.787 bandi per 37.773 miliardi. I bandi d'importo superiore a 150.000 euro costituiscono, in termini di valore il 92,6 % degli importi relativi a tutte le opere appaltate, ma il residuo 7,4 % si diluisce in un numero di 22.659 bandi che costituiscono il 58,4 % del totale.

Ciò significa che un'attenzione specifica va rivolta a questi appalti d'importo non elevato.

Per tutti i lavori pubblici, ma in specie per questi ora indicati, risulta appropriata l'azione dell'Autorità, intesa ad offrire agli operatori, alle stazioni appaltanti un'interpretazione semplificante delle regole da seguire, che ovvino alla situazione di fatto per la quale può avvenire che contemporaneamente gli addetti alle 25 mila stazioni appaltanti si debbano tutti occupare dello stesso problema per il quale adottino poi soluzioni differenti. L'efficienza dell'azione amministrativa si assicura anche con la predisposizione di strumenti operativi che eliminino incertezze che offrano guida per operare, perché molte cause di

ritardo nella realizzazione di opere si collegano ai dubbi relativi agli adempimenti da attuare.

Occorre, in particolare, attivare interpretazioni che dimensionino gli adempimenti previsti per i lavori di minore importo. Non è logico, infatti, richiederne della stessa entità e costo, qual che sia l'importo dell'appalto.

In questa prospettiva si collocano, altresì, le iniziative in tema di formazione di archivi di settore, di formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate, di determinazione dei costi standardizzati.

I grandi lavori, superiori a 15 milioni di euro rappresentano lo 0,4 % del numero dei bandi, ma il loro importo ammonta al 29,8 del totale. Il tema di maggiore interesse emerso per questi lavori è l'attuazione del sistema d'intervento, costituito dalla finanza di progetto. E' certo che — a parte i timori di implicazioni in responsabilità fondate sull'esercizio di funzioni amministrative — l'intervento del sistema bancario, se idoneo ed attrezzato, deve funzionare come attestazione qualificata e di supporto per le decisioni amministrative.

* * *

Il mercato dei lavori pubblici presenta in Italia un dato, di antica consapevolezza, ma perdurante ed ancora influente sulla funzionalità del settore: l'elevato numero d'impresе operanti. La situazione non è determinata da autonoma germinazione, ma è stata condizionata dalla parallela esistenza di un elevato numero di stazioni appaltanti.

Con questa realtà occorre fare i conti, da questa occorre partire sia nell'analisi dei fenomeni del mercato dei lavori pubblici, sia nell'individuazione di soluzioni.

Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, faticosamente prendono, infatti, avvio soluzioni di centri operativi comuni, perché difficoltà incontra l'ipotesi di spogliarsi di prerogative e poteri, quali si collegano all'assunzione diretta delle iniziative in materia di lavori pubblici.

Da numerose segnalazioni, dai dati acquisiti, emerge un rifugiarsi delle stazioni appaltanti in un formalismo procedurale eccessivo; sono seguiti non soltanto appesantimenti e ritardi, ma danni nei confronti delle imprese soggette ad esclusione dalle gare ed escussione delle cauzioni. Ne possono discendere effetti negativi in termini di concorrenza e soprattutto si creano ostacoli all'accesso agli appalti, in specie delle imprese di piccola dimensione, disincentivate da partecipazioni risultanti a rischio elevato. Nei limiti nei quali l'escussione della cauzione rimanga applicabile sarebbe utile renderla, piuttosto che conseguenza automatica, collegata alla pronuncia dell'Autorità che accerti l'esistenza di un non "giustificato motivo" negli inadempimenti relativi.

Altra constatazione emersa è quella della scarsa sensibilità delle stazioni appaltanti per le esigenze organizzative connesse alla corretta applicazione del sistema normativo. Si hanno doglianze per i compiti complessi assegnati al responsabile unico del procedimento, ma allo stesso non si offre la necessaria struttura di supporto, come pure la legge consente.

Occorrono organiche iniziative formative, consapevolezze concrete dei problemi che potranno essere conseguite nei tavoli di lavoro che l'Autorità ha istituito con stazioni appaltanti, imprese e ordini professionali.

L'elevato numero delle imprese operanti e la constatazione di una pressoché totalitaria qualificazione loro assegnata dall'Albo nazionale dei costruttori ad eseguire lavori pubblici ha portato alle innovazioni normative in materia, cioè all'assegnazione del compito di verifica dell'idoneità delle imprese a società per azioni, le SOA, cioè una verifica nel mercato, regolato, però da interventi autorizzatori, di vigilanza, di controllo, di soluzione di controversie e repressivi, assegnati all'Autorità.

Bisogna, anzitutto, rilevare che sull'avvio di questo sistema hanno avuto incidenza i subito preannunciati interventi normativi che ne dovevano differire l'entrata in vigore, che non si sono, poi, avuti, ma che non hanno reso agevole l'applicazione, della normativa che richiedeva abbandono di consuetudini operative, differente impegno, accettazione del rischio che accompagna ogni innovazione.

Pur con queste difficoltà sia il numero delle SOA autorizzate, sia i contratti da queste stipulati dalle imprese, sia i certificati rilasciati costituiscono dati confortanti per un efficiente funzionamento a regime del sistema. Di ciò ampia contezza nella relazione.

Il mercato della qualificazione che si è, così, creato richiede, però, un'attenta vigilanza; un mercato nuovo, che non contiene ancora in sé quegli strumenti d'autodisciplina deve essere seguito