

Presentazione della Relazione
al Parlamento

La relazione al Parlamento della Repubblica e al Governo che presento è la quarta, dall'istituzione della ancor giovane Autorità, e viene presentata mentre è in svolgimento il quinto ed ultimo anno di permanenza in carica del Consiglio, nominato dai Presidenti della Camera e del Senato nel gennaio del 1999.

Quest'ultima circostanza non sta a significare la necessità, né determina il contenuto del mio dire, in una sorta di consuntivo dell'attività svolta, perché le istituzioni pubbliche, ancorché si ripeta si fondino sugli uomini, valgono per la posizione conseguita, per la chiara determinazione degli obiettivi assegnati dalle norme e che si sono specificati nella concreta attività.

Inoltre, prospettive nuove si sono delineate. Questo che viviamo è un tempo che, non solo continua ad essere caratterizzato da innovazioni normative e ciò si sta verificando da oltre un decennio, ma sta portando ad una configurazione nuova dei mercati ed in particolare di quel mercato che vede co-protagonisti sia soggetti privati sia strutture pubbliche quale è il mercato degli appalti pubblici, vale a dire quel mercato in cui la domanda è finanziata da risorse, appunto, pubbliche.

Perciò la presentazione che svolgo è indirizzata a dare contezza dei fenomeni che emergono dall'attività di vigilanza, delle prospettive che si sono delineate in Europa e in Italia e che aprono scenari nuovi nella gestione della cosa pubblica, nella configurazione del mercato degli appalti pubblici.

* * *

Inizio, pertanto, dai dati del mercato dei lavori pubblici. Essi sono contenuti, con ampie e complesse elaborazioni, nella

relazione allegata. Qui faccio brevi cenni al *trend* di aumento delle gare, al tasso di concorrenza, ai sistemi di scelta delle imprese esecutrici di lavori, ai ribassi di aggiudicazione, alla distribuzione funzionale degli interventi.

Per quanto riguarda le gare bandite, si registra la maggiore variazione in aumento rispetto ai dati dello scorso anno negli interventi per lavori di più elevato ammontare (tra € 5.358.000 e 15.000.000 e oltre € 15 milioni).

Dato caratteristico, globale, del mercato rimane, però, quello dell'elevato numero di gare per interventi di limitato importo.

Il tasso di concorrenza nel settore delle imprese qualificate, può essere percepito tenuto conto del dimensionamento del numero, in conseguenza dell'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, ma del permanere elevato delle imprese condotte in forma individuale o costituite da società di persone (circa il 42%), dell'assenza di fenomeni di concentrazione.

La prevalenza numerica di imprese di modesta dimensione determina, certo, uno svantaggio competitivo in termini di capacità di penetrazione di un mercato aperto, ma costituisce una realtà che non può essere ignorata nella politica dei lavori pubblici. Conta porre, altresì, in evidenza che circa la metà delle imprese può al massimo partecipare a gare di appalto con riferimento a solo due categorie di opere.

Accenno, poi, che la distribuzione territoriale, nei limiti in cui può valere data la mobilità interregionale, vede solamente in

tre Regioni (Lombardia, Lazio e Sicilia) una presenza di imprese, in una misura percentuale che supera le due cifre.

Non occorrono ulteriori indicazioni, resta da dire che la dimensione e quindi la struttura operativa delle imprese, come rilevato, sono coerenti, non potrebbe essere altrimenti, con il nostro mercato, caratterizzato, prevalentemente, da interventi di modeste dimensioni.

Per quanto concerne i criteri di scelta delle imprese per l'esecuzione dei lavori, anche il 2002 è stato caratterizzato dalla prevalenza della procedura del pubblico incanto, ma la trattativa privata presenta una crescita di circa due punti percentuali sia come importo che come numero.

Nella prospettiva, poi, di un incremento consistente degli interventi per grandi lavori, è utile notare che un punto di riferimento valutativo può essere quello relativo ai ribassi d'asta registrati in passato in quelli che già potevano qualificarsi grandi lavori. Difatti, mentre il ribasso di aggiudicazione medio è del 16%, per i grandi lavori ha attinto la misura del 24,8%. Ciò si spiega con la constatazione che per i grandi lavori vige un sistema che consente l'aggiudicazione, se giustificata, con ribassi superiori alla soglia di anomalia.

Altro dato di interesse, tra i tanti elaborati nella relazione, è quello della distribuzione degli interventi per categorie di opere. Si è avuto, nel triennio 2000 – 2002, un fenomeno stabile caratterizzato dalla destinazione di circa un terzo degli interventi, per numero e importo, alle strade, dal rilievo dell'edilizia sociale

e scolastica e, di seguito, delle opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo e per le risorse idriche.

Aggiungo che, per tutti i lavori, i tempi tecnici per la fase amministrativa sono circa il doppio di quelli che risultano, poi, necessari per la realizzazione delle opere. Si aggiunga che, per queste realizzazioni, è costante il prolungamento dei tempi. E, difatti, il 41,8% degli interventi aggiudicati nel 2000, il 57,6% di quelli aggiudicati nel 2001 ed il 47,2% di quelli avviati nel 2002 che avrebbero dovuto concludersi sono ancora tutti in corso.

* * *

Di questo mercato degli appalti pubblici di lavori l'Autorità vigila e regola il funzionamento con l'esercizio, anzitutto, della funzione di sovrintendere al sistema di qualificazione delle imprese che debbono essere riconosciute idonee perché possano operare.

L'Autorità autorizza speciali società per azioni (le Società organismo di attestazione S.O.A.) a svolgere il compito di attestare l'idoneità delle imprese a eseguire lavori; vigila sull'effettivo svolgimento di questi compiti; interviene con provvedimenti di revoca dell'autorizzazione e con irrogazione di sanzioni pecuniarie per omessa comunicazione dei dati occorrenti per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

L'Autorità, poi, indica con atti generali le regole da seguire dalle S.O.A. nell'attività di attestazione; definisce, su istanza delle imprese che chiedono l'attestazione, le modalità di esecuzione dei contratti in corso con le S.O.A.; verifica su ricorso

di un'impresa l'esattezza dell'attestazione rilasciata ad altra impresa. Il mancato conformarsi della S.O.A. alle indicazioni solutorie di queste controversie comporta la revoca dell'autorizzazione.

È, ancora, assegnata all'Autorità una funzione di verifica, anche a mezzo di ispezioni ed una funzione di controllo, a campione, sulle attestazioni rilasciate, con conseguente potere di annullamento e modifica delle attestazioni stesse. L'esercizio di questo potere è inteso alla pubblica finalità di estromettere dal mercato imprese prive dei requisiti e di dimensionarne le possibilità operative nei limiti dell'effettiva capacità.

La stessa finalità è a fondamento dell'attivazione di un *Casellario informatico*, tenuto dall'Autorità, che mette a disposizione di tutte le stazioni appaltanti gli elementi di conoscenza delle situazioni e dei fatti concernenti le imprese, perché, se inidonee, siano escluse dalle gare.

Tutto ciò premesso, in termini generali, risultano utili dati e considerazioni su questo sistema di qualificazione delle imprese.

Agiscono nel mercato 59 S.O.A. e risultano qualificate 24.470 Imprese. Nel 2002 non si sono avute richieste di nuove autorizzazioni, al contrario è in via di riduzione il numero delle S.O.A. con l'uso degli strumenti privatistici della cessione di azienda o della fusione. L'Autorità vigila a che permangano le condizioni che rendono possibile la concorrenza; anche con la riduzione prevedibile del numero delle S.O.A. non sussiste un rischio effettivo di concentrazione.

Altri sono i fenomeni accertati e che vanno segnalati: le attività promozionali, l'uso di certificati falsi presentati per conseguire l'attestazione, i tentativi di talune S.O.A. di seguire criteri elastici nel rilascio delle attestazioni. Ne segue, vale subito dire, la necessità di controlli sempre più penetranti da parte dell'Autorità.

Le attività promozionali devono essere compatibili con la speciale regola che disciplina l'attività delle S.O.A. e che impone una netta separazione tra queste e le imprese che richiedono l'attestazione. Perciò l'Autorità è intervenuta con rigore rispetto a promozioni che offrivano alle imprese servizi sostitutivi della loro attività ed all'indifferenziato uso di promotori, risultati in qualche caso coinvolti nell'utilizzazione di certificati falsi. Con uguale rigore è intervenuta ad evitare che soci o amministratori delle S.O.A. potessero avere interessi in imprese di costruzione.

Anche l'uso di certificati che attestassero lavori non eseguiti o eseguiti per importi minori ha costituito oggetto di accertamenti che hanno trovato nella Guardia di finanza una collaborazione preziosa e consentito all'Autorità di intervenire con atti di controllo per espellere dal mercato imprese non idonee, con immediatezza di interventi.

Confermo, con decisione, quali che possano essere state pronunce che destano perplessità del giudice amministrativo di primo grado, che non è consentito alle S.O.A. adottare criteri interpretativi nel rilascio delle attestazioni, in contrasto con le indicazioni che l'Autorità ha precisato. Non è consentito inquinare il mercato con trattamenti, in sostanza, di favore per i propri clienti, mentre altre S.O.A. seguono nei riguardi di altre imprese quelle indicazioni. Ne risulterebbe alterata la parità di

trattamento che la legge vuole, perché tutte le imprese operino senza situazioni di privilegio.

La presenza di qualche pronuncia di merito, ovviamente contraddetta da altre, mi induce, in conclusione, a precisare che il sistema di qualificazione richiede interventi regolatori che indirizzino ad un'attività uniforme e che assicurino la parità di trattamento delle imprese nelle verifiche assegnate alle S.O.A. e avverso questi atti dell'Autorità le S.O.A. sono legittimate a proporre impugnativa, per l'incidenza che gli stessi possono avere, se illegittimi, sulla loro attività di impresa; detto sistema richiede interventi dell'Autorità nei casi di reclami sia della impresa da attestare sia di altre imprese avverso quella attestata della quale si contesti il possesso dei requisiti, richiede, inoltre, un effettivo potere di controllo per la verifica della sussistenza dei requisiti che hanno dato luogo al rilascio della attestazione e questo potere di controllo attiene alle attestazioni, documenti di certificazione rilasciati e deve incidere sugli stessi, con atti di annullamento o modifica.

Autorizzazioni, indicazioni di regole e provvedimenti di controllo delle attestazioni sono tutti intesi a quella funzione di garanzia del mercato che non consente, ripeto, dilazioni di intervento.

* * *

Del mercato degli appalti l'Autorità attua un monitoraggio generale delle informazioni con l'Osservatorio dei lavori pubblici. In questa attività di monitoraggio l'Osservatorio sta passando alla fase in cui i flussi informativi divengono risorsa

strategica, necessaria per l'efficacia dell'attività amministrativa. Dal sistema informatico si perviene, così, al sistema informativo.

Perciò posso porre in evidenza la collocazione che ha assunto l'Osservatorio rispetto a molte attività dei pubblici poteri, sia per il raccordo di banche dati esistenti, sia per l'uso di lavoro *on-line*, utilizzando tecnologie *web*, sia per l'adozione di principi fondamentali del progetto di *e-governement*, quali l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

Così, si avviano a realizzazione la messa a punto di vari sistemi incrociati con Direzione nazionale antimafia e amministrazioni pubbliche e si è attivata la collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'integrazione dei tre diversi sistemi di rilevazione dati, il Sistema informativo nazionale degli appalti pubblici (SINAP) dell'Osservatorio, il Sistema del Codice unico di progetto (CUP) e il sistema di rilevazione dei flussi contabili della Banca d'Italia.

Nel quadro dei compiti svolti dall'Osservatorio, faccio, altresì, cenno alla conclusione delle analisi per la determinazione dei costi standardizzati e di quelle relative alla razionalizzazione ed unificazioni dei molteplici elenchi prezzi in vigore nel territorio nazionale. L'Autorità ha offerto, alle amministrazioni interessate e per una loro utilizzazione sul territorio, i risultati di queste due analisi.

Per quanto concerne i costi standardizzati, le stime sperimentali individuate possono essere rese effettive con una raccolta sistematica delle informazioni, ma ci vuole la collaborazione, in particolare delle Regioni. Voglio accennare che lo strumento dei costi *standards* può essere rilevante in sede

di programmazione CIPE, specialmente in momenti di difficoltà per la finanza pubblica.

Della revisione degli elenchi prezzi in uso, possono essere utili le indicazioni intese ad assicurare l'uniforme contenuto di ciascun prezzo; altrimenti - e così è oggi - si falsano i dati economici delle aggiudicazioni e dei ribassi nelle gare.

* * *

La presenza nel mercato degli appalti dell'Autorità è attestata dalla sua attività di vigilanza. Questa trova supporto nelle elaborazioni dell'Osservatorio dei dati sui lavori pubblici, negli accertamenti presso strutture pubbliche e presso soggetti privati, anche a mezzo di ispezioni disposte di ufficio ovvero a richiesta di "chiunque vi abbia interesse".

Il venire in evidenza di illeciti in questa attività porta ai seguiti coerenti e cioè a interventi degli organi giurisdizionali.

La funzionalità della vigilanza non è, però, in questi esiti; è assicurata da una duplice categoria di interventi. Si offrono, infatti, con apposite pronunce dell'Autorità, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, le regole conformi all'ordinamento comunitario e nazionale da seguire; si dà soluzione a questioni specifiche a singoli lavori che nella maggior parte dei casi prospettano un potenziale contenzioso tra amministrazioni pubbliche e imprese.

Questi interventi hanno trovato conferma nella migliore giurisprudenza amministrativa, salvo qualche posizione diversa. In particolare, si ritiene che le soluzioni di questioni specifiche assunte dall'Autorità abbiano l'effetto di indurre ad un riesame in

sede amministrativa. Questo si può configurare come un moderno sistema di rendere effettivi i giudizi che accertino irregolarità, inefficienze, diseconomicità. Col portare al riesame non trasferiscono all'organo deputato a formulare giudizi la responsabilità diretta dell'azione amministrativa e convalidano le esperienze di *moral suasion*, come ho già accennato lo scorso anno.

Queste esperienze l'Autorità ha potuto sperimentare, perché si è presentata nel mercato come interlocutore e non come controparte e lo ha potuto per essere indipendente sia dall'articolazione statale, regionale e locale dei poteri pubblici, sia dai centri privati di potere.

Che questi interventi dell'Autorità rispondano ad esigenze effettive del settore dei lavori pubblici risulta da questi semplici dati che confermano la situazione dei precedenti anni: nel 2002 sono pervenuti all'Autorità circa 1.000 esposti o segnalazioni, sono stati prospettati 2.482 dubbi interpretativi sia di carattere generale che attinenti a singole situazioni concrete, sono stati rivolti 3.000 quesiti di natura tecnica, sono state effettuate 837 segnalazioni di mancata dimostrazione, da parte delle imprese, in sede di gara, del possesso dei requisiti autodichiarati.

In questa sua azione l'Autorità ha continuato ad assumersi il rischio di interventi diretti nei confronti dei comportamenti devianti rispetto alle norme, ai principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, senza rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce. Ai risultati conseguiti ha contribuito il sempre maggiore coinvolgimento di tutte le componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si