



# Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture



## Relazione annuale 2008

\* \* \*

*Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino*

Roma, Senato della Repubblica - 25 giugno 2009



**Autorità per la vigilanza  
sui contratti pubblici  
di lavori, servizi e forniture**

**Relazione annuale 2008**

\* \* \*

*Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino*

Roma, Senato della Repubblica - 25 giugno 2009

=====

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici  
di lavori, servizi e forniture

=====

*Presidente*  
Luigi Giampaolino

*Componenti del Consiglio*

Alessandro Botto  
Giuseppe Brienza  
Piero Calandra  
Andrea Camanzi  
Alfredo Meocci  
Guido Moutier

È mio desiderio, anche a nome dei componenti del Consiglio, rinnovare un deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto concederci in occasione della presentazione, da parte dell'Autorità, della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2008.

Rivolgo al contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente del Senato, che ci ha concesso ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza. Un ringraziamento anche per le parole con le quali Ella ha voluto sottolineare il ruolo e l'attività dell'Autorità.

Un analogo ringraziamento ed un fervido saluto rivolgo a Voi tutti presenti, Signori Rappresentanti del Parlamento, del Governo, delle Magistrature, delle Autorità civili e militari, delle Istituzioni ed agli Esponenti di Enti ed Associazioni che, nei diversi settori, operano in un dialogo continuo e costruttivo con l'Autorità.

#### **1. Il settore dei contratti pubblici nell'attuale contesto di crisi economica.**

Nell'accingermi a presentare la Relazione al Parlamento per l'anno appena trascorso, non posso non partire dalla constatazione della particolarità dell'attuale contesto economico. Tale constatazione impone di affiancare al doveroso bilancio dell'attività svolta qualche ulteriore riflessione sul mercato dei contratti pubblici nell'attuale situazione di crisi economica e sul ruolo dell'Autorità al suo interno.

La crisi finanziaria, partita dagli Stati Uniti nell'autunno del 2008, ha drammaticamente colpito l'intera economia mondiale, determinando un rapido e profondo deterioramento dei principali indicatori economico-finanziari dei paesi industrializzati. Sebbene gli interventi finora adottati dai vari Governi nazionali e dalle Autorità monetarie abbiano evitato il collasso del sistema finanziario internazionale, la crisi si è rapidamente trasferita all'economia reale, con pesanti ripercussioni sulle condizioni economiche e sociali della maggior parte dei cittadini.

In tale ambito, il mercato dei contratti pubblici ha mostrato le sue peculiarità. L'andamento della spesa pubblica per appalti nell'ultimo biennio è stato, infatti, costante, atteso che le gare relative ad appalti di importo superiore a € 150.000, ammontanti nel 2008 complessivamente a 76 miliardi, nel 2007, con un

**L'importo complessivo degli appalti ed il relativo trend**

rilevamento relativo a soli 11 mesi, ammontavano a 70 miliardi di euro. Con riferimento esclusivo agli appalti di lavori, per i quali il monitoraggio è attuato sin dal 2000, il *trend* è risultato crescente rispetto al PIL nel periodo compreso tra il 2002 (1,2% del PIL) e il 2004 (1,8% del PIL) e, poi, leggermente decrescente nel periodo successivo. Nei primi tre mesi di quest'anno, il mercato degli appalti ha complessivamente registrato un calo, in termini di importo a base di gara, pari al 4,3% (15,3 miliardi di euro rispetto ai 16 miliardi dello stesso periodo dell'anno precedente), che potrebbe divenire preoccupante se confermato nel corso dell'anno.

Com'è noto, il dibattito in corso sulla natura e sulla dimensione dell'intervento pubblico nella economia e nel mercato assume, nel nostro Paese, connotazioni specifiche. I modesti livelli di produttività del nostro sistema economico, la carenza di servizi efficienti basati su infrastrutture avanzate ed i livelli di debito pubblico accumulato, richiedono un significativo e sollecito cambiamento, al cui centro vi deve essere la piena valorizzazione del ruolo produttivo e di servizio della pubblica amministrazione e delle sue politiche di approvvigionamento e investimento in lavori, servizi e forniture.

Per quanto riguarda il settore degli appalti, questa necessaria riforma deve vedere l'amministrazione protagonista, corretta investitrice di risorse pubbliche e, al contempo, fautrice di concorrenza e di crescita.

**La qualificazione della spesa pubblica per il superamento della crisi e l'avvio della fase di sviluppo**

Oggi, proprio nel contesto di una crisi così profonda, alla corretta allocazione delle risorse deve affiancarsi la qualificazione della spesa pubblica, così da garantirne la qualità e renderla completamente funzionale agli scopi cui essa è destinata, in modo da realizzare i presupposti non solo per il superamento della crisi ma, soprattutto, per la successiva fase di sviluppo.

E, per far questo, è necessario trasformare il sistema dei contratti pubblici in un vero e proprio mercato efficiente e concorrenziale, sviluppando, in particolare, pratiche di Partenariato Pubblico Privato, di dialogo competitivo e adeguate tecniche di finanza di progetto.

Su questo nuovo paradigma l'Autorità che ho l'onore di presiedere si è impegnata in questi ultimi anni, potenziando ulteriormente non solo l'azione di vigilanza ma anche l'attività di raccolta ed elaborazione dei dati e di sostegno all'azione amministrativa.

In questo senso, alla necessaria azione di vigilanza si accompagna sempre più l'impegno a fornire linee guida per il mercato e le stazioni appaltanti.

Peraltro, l'esigenza di una regolazione - intesa come previsione di precetti interpretativi e di semplificazione per gli operatori del settore, per meglio garantire i valori della trasparenza e della concorrenza - è richiesta anche dalla presenza di un complesso normativo variegato e stratificato, caratterizzato da un estremo tecnicismo e da un elevato livello di regolamentazione.

Da qui gli interventi, specie negli ultimi tempi, regolativi dell'Autorità, tesi a garantire la semplificazione delle procedure, senza nulla togliere alla certezza delle regole.

A tale complessiva attività si accosta quella finalizzata ad ovviare e a risolvere il consistente contenzioso che grava enormemente sul settore, rallentandone l'operatività.

La semplificazione delle procedure di affidamento, la certezza delle regole e dei tempi, la correttezza dei comportamenti dei diversi operatori, la rapida risoluzione delle controversie sono fattori essenziali per aumentare l'efficienza della politica di investimenti della PA in lavori, servizi e forniture, tanto più ora che la domanda pubblica aggregata svolge un ruolo fondamentale per il rilancio dell'economia e dell'innovazione industriale. Per queste ragioni, l'Autorità ha sempre più accentuato la sua funzione non solo di vigilanza sul mercato, ma anche e soprattutto di soggetto facilitatore e centro di servizi per le imprese, le stazioni appaltanti e il mercato.

**Fattori  
essenziali per  
aumentare  
l'efficienza  
della politica di  
investimenti  
della P.A.**

In tale ottica, si pone, altresì, la scelta dell'Autorità di investire decisamente nell'informatizzazione della propria attività, accelerando, in forma moderna e dinamica, la cooperazione applicativa sia con le amministrazioni centrali e locali, sia con gli operatori economici, in linea con gli obiettivi di *E-Government* stabiliti per il 2012. Conseguentemente, si è operata la trasformazione del precedente sito web istituzionale in un vero e proprio "portale", piattaforma per servizi *on-line* per gli *stakeholders*, in modo non solo da facilitarne la consultazione passiva, ma soprattutto consentirne l'interazione da parte di imprese ed amministrazioni. Per i medesimi motivi, è stato attivato un nuovo "*contact center*", che, nella sola fase di prova, ha registrato oltre 6.000 richieste mensili di

contatti. Nei prossimi giorni sarà reso pubblico il nuovo numero verde attraverso il quale non solo gli operatori del settore ma qualsiasi cittadino che ne abbia interesse potrà accedere a tutti i servizi dell'Autorità.

Prima di passare all'esame dell'attività svolta nel 2008, vorrei fare due rapidi cenni a vicende attuali.

Proprio in considerazione dell'attuale contesto di crisi, l'Autorità ha di recente appuntato la sua attenzione sul fenomeno dei ritardati pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

### **La problematica dei ritardati pagamenti**

Si tratta di un problema da non sottovalutare, che ostacola seriamente lo sviluppo delle imprese e della concorrenza di mercato. È reale il rischio che le imprese siano scoraggiate dal partecipare alla gara, specie quelle che ritengono di non poter o voler sopportare l'onere di pagamenti senza scadenza certa. È un rischio che pesa negativamente sull'efficienza complessiva della domanda pubblica, dal momento che le imprese si troverebbero obbligate a computare nel prezzo offerto anche le spese attese per la durata, oggi non prevedibile, del ritardo nei pagamenti; né, infine, possono ignorarsi altri rischi di inquinamento del mercato. Deve, dunque, auspicarsi la rapida soluzione di tale problema.

Infine, non può non accennarsi al terremoto che ha recentemente colpito la Regione Abruzzo e, dunque, alla necessità di provvedere alla ricostruzione ed al ripristino, nel pieno rispetto dei sistemi antisismici, dei numerosi edifici distrutti o danneggiati.

### **Il terremoto in Abruzzo e la struttura costituita dall'Autorità per affiancare il Commissario delegato**

Di fronte a questo drammatico evento l'Autorità ha voluto mettere le proprie competenze immediatamente e direttamente a disposizione dell'opera di ricostruzione, anziché limitarsi a formulare *ex post* le eventuali censure sulle procedure per l'affidamento dei lavori di ricostruzione.

Per questo, l'Autorità ha tempestivamente costituito al suo interno un'apposita struttura di riferimento, composta da proprio personale, per supportare il Commissario delegato all'emergenza terremoto con pareri, indicazioni e chiarimenti sulla selezione dei concorrenti, sulla predisposizione dei contratti e sulla gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici, per contribuire a garantire la trasparenza, l'efficacia e l'economicità delle procedure di affidamento ed

esecuzione dei contratti pubblici. Siamo lieti che l'offerta di collaborazione sia stata positivamente accolta dal Governo, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3760 del 30 aprile 2009.

Ad oggi la struttura della Autorità a ciò dedicata sta fattivamente collaborando per le procedure finalizzate all'allestimento, in tempi strettissimi, dei moduli abitativi antisismici che dovranno ospitare circa 13.000 senza tetto.

Auspichiamo che ciò possa dimostrare come sia possibile, pur all'interno di un contesto derogatorio, garantire il rispetto dei principi basilari della normativa di settore (in particolare la concorrenza e la trasparenza), utilizzandone le flessibilità previste, in modo da limitare al massimo il ricorso a norme e procedure eccezionali, come l'Autorità ha già avuto modo di segnalare con proprio atto del 2 aprile del 2008.

## **2.1. La struttura della domanda pubblica aggregata di lavori, servizi e forniture.**

Nel corso del 2008, sono state avviate 47.937 procedure di affidamento di contratti pubblici di importo superiore a 150.000 euro, per un valore complessivo di 76 miliardi di euro. Gran parte di tali procedure (89% del totale) ha riguardato i settori ordinari e, in tale ambito, le gare di lavori hanno rappresentato il 46% del totale. Nei settori speciali (gas, energia, trasporti, ferrovie, servizi postali), la metà delle gare atteneva all'affidamento di servizi che hanno rappresentato, anche in termini di valore economico, la metà di tale quota di mercato.

**La struttura della domanda aggregata di lavori, servizi e forniture**

Di queste, le procedure per l'affidamento di contratti di servizi, attivate nel 2008, sono state, complessivamente, circa 9.700, per un valore complessivo pari a circa 20 miliardi di euro. Per quanto concerne, invece, i contratti di forniture, quasi il 79% delle gare non ha superato l'importo di un milione di euro, rappresentando solo il 18% circa dell'importo complessivo di tutte le forniture, mentre poche decine di forniture, appena l'1,3 % del totale, hanno avuto un importo superiore a 15 milioni di euro, concentrando più del 41% del valore complessivo del relativo mercato. Per quanto attiene alla categoria merceologica, più della metà del totale, sia in termini di numerosità (53%) che di importo (57%), è rappresentato da forniture di "Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura

personale”, confermandosi così il peso davvero preponderante della spesa sanitaria nel panorama della spesa pubblica per forniture.

Infine, la domanda di appalti nei settori speciali è stata costituita da 5.407 bandi di gara, per un importo complessivo pari a 11 miliardi di euro.

L'eccessiva frammentazione dell'importo degli appalti, tipica del mercato italiano, riflette, dunque, la presenza nello stesso di un elevato numero di piccole e medie imprese.

## **2.2. La struttura dell'offerta.**

Le imprese qualificate si concentrano prevalentemente nelle regioni Campania (14,1%), Lombardia (11,2%) e Lazio (10%) con dei pesi analoghi rispetto al totale, anche in riferimento al numero delle categorie di iscrizione al Casellario. Le ragioni di tale concentrazione variano in base alle peculiarità delle aree geografiche e risentono, verosimilmente, anche del diverso costo della manodopera.

Come per il passato, anche per il 2008 l'offerta potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni che, mediamente, si qualificano per eseguire 2,6 diverse categorie di lavori.

## **2.3. L'aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.**

Per tutte le tipologie di appalti, il maggior numero di aggiudicazioni si è registrato nella classe d'importo compresa tra € 150.000 e € 500.000, mentre il massimo impiego di risorse, seppure riferito ad un numero molto minore di interventi, c'è stato nella classe estrema, oltre €15.000.000.

Per quanto riguarda gli appalti di lavori, come per gli anni precedenti, si è confermata la forte presenza fra le stazioni appaltanti dei Comuni (45%) anche se, in termini di importo, la relativa incidenza appare minore (25%).

I dati sopra esposti sono una piccolissima parte del complesso e articolato sistema di monitoraggio e rilevazione statistico-gestionale del ciclo di vita degli appalti affidato alla Autorità.

La raccolta di informazioni relative a ciascun momento di vita di un appalto pubblico rende il sistema italiano di vigilanza sui contratti pubblici unico in Europa, tanto che, nel 2008, la stessa Commissione europea ha considerato tale sistema una *best practice* di riferimento per gli altri Paesi Membri dell'Unione.

#### **Il sistema di raccolta dati dell'Autorità**

In ragione di ciò, l'Autorità intende proseguire con rinnovato impegno nell'acquisizione dei dati medesimi e nella loro sistematizzazione in archivi strutturalmente omogenei e facilmente interrogabili, intensificando la collaborazione con le sezioni regionali dell'Osservatorio. In questa direzione, è da tempo in corso un proficuo lavoro di confronto che ha portato, nel 2008, alla sottoscrizione dell'accordo quadro con la Conferenza Stato-Regioni, alla stipula dei conseguenti Protocolli attuativi con le diverse Regioni ed all'attivazione di una Commissione paritetica nella quale siedono rappresentanti delle Regioni e dell'Autorità, così da rendere sempre più fattiva ed efficace tale collaborazione.

### **3. L'attività di regolazione.**

L'Autorità ha svolto nel 2008 una significativa attività di indirizzo, al fine di risolvere criticità e prevenire le patologie più ricorrenti, supportando tempestivamente le amministrazioni nell'utilizzo delle nuove normative sui lavori pubblici e dei nuovi strumenti con i quali gli operatori del settore si devono quotidianamente confrontare. In questo senso, ha sviluppato una funzione di regolazione cosiddetta "interpretativa", resa attraverso atti di segnalazione al Governo che, spesso, come nel caso della disciplina sull'adeguamento dei prezzi contrattuali, hanno trovato recepimento normativo (segnalazione del 31 luglio 2008), nonché con l'emanazione di atti di indirizzo, determinazioni, preceduti dalle necessarie audizioni.

#### **Le determinazioni e le segnalazioni al Governo ed al Parlamento**

Tra i numerosi atti di tale tipo, si segnalano altresì quelli effettuati nei settori interessati da recenti interventi normativi e caratterizzati dal loro particolare rilievo economico.

Con proprio atto di segnalazione per il Governo e il Parlamento, l'Autorità ha rilevato alcuni aspetti critici della recente riforma dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento: alla disciplina dell'affidamento dei servizi tramite procedure concorrenziali – che occorre sempre privilegiare - e alla loro eccezionale gestione diretta, tramite società pubbliche o miste di cui occorre monitorare e

vigilare gli affidamenti a valle; all'affidamento *in house* riguardo ai casi ammessi ed il cui utilizzo è anch'esso da vigilare; al regime transitorio da definire. Nell'atto in questione l'Autorità ha rilevato altresì la necessità di addivenire quanto prima ad un quadro regolatorio completo con l'emanazione dei previsti regolamenti, in verità, non ancora adottati.

Circa i diversi atti di determinazione riportati nella relazione sono da segnalare quelli recenti riguardanti il nuovo assetto dell'istituto del *project financing*, conseguente al c.d. terzo decreto correttivo, con il quale l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, per ciascuna delle nuove procedure delineate dal legislatore, puntuali indicazioni operative sui bandi di gara, sulle procedure e sui criteri di aggiudicazione, riportati in apposite linee guida contenenti anche i bandi tipo.

Per gli stessi motivi, l'Autorità, sulla base di apposte audizioni degli operatori del settore, ha fornito specifiche indicazioni operative alle stazioni appaltanti in merito alle modifiche in tema di affidamenti degli incarichi di collaudo, anch'esse apportate dal terzo correttivo.

#### **4. La vigilanza sul sistema della qualificazione.**

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, un significato ed una valenza particolari assume quella espletata dall'Autorità sul sistema di qualificazione, in ragione della sua funzione di accesso al mercato degli appalti pubblici.

Dall'espletamento quasi decennale di tale attività, l'Autorità ritiene di dover segnalare alcuni profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa delle SOA sia per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato.

In primo luogo, la composizione azionaria delle SOA risulta caratterizzata da frequenti cessioni di azioni, dalla estrema parcellizzazione degli azionisti e dalla presenza di soci privi dei redditi necessari alla sottoscrizione di azioni. A tali elementi, si aggiunge il perdurante utilizzo di promotori. Questi, nonostante le prescrizioni dell'Autorità, (non condivise, a dire il vero, dalla giurisprudenza), non risultano ancora pienamente inquadrati nell'organico della SOA e ciò consente di attribuire ad essi la responsabilità esclusiva delle frequenti e numerose

**La vigilanza sul sistema di qualificazione: problematiche e criticità**

falsificazioni di certificati. In questo contesto non si può che esprimere preoccupazione nei confronti di quel recente filone giurisprudenziale che mira a svalutare il rilievo della falsità, evidenziandone, in talune fattispecie, il carattere di innocuità.

L'esame delle vicende connesse alle imprese qualificate ed alle regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato ha evidenziato, invece, il fenomeno delle migrazioni delle imprese, ovvero, degli spostamenti da una SOA all'altra e le cessioni di azienda o di rami di azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo aziendale. Le cessioni vengono spesso utilizzate per consentire la rigenerazione dei requisiti posseduti da imprese che, per esaurimento del ciclo di attività, per motivi fiscali, amministrativi o penali, risultino oramai fuori dal mercato, con la conseguente nascita di imprese prive di *know-how* aziendale, definibili quali "scatole vuote", che acquisiscono unicamente il diritto ad utilizzare certificati di esecuzione lavori. In ragione delle suesposte considerazioni, l'Autorità ha sensibilizzato il Consiglio dell'Ordine Notarile in ordine alla delicatezza ed importanza assunta dagli atti di cessione d'azienda nel settore dei lavori pubblici.

In definitiva, sussistono oggi numerosi problemi conseguenti all'avvenuta realizzazione del sistema di qualificazione che, assegnato ad organismi i quali, pur svolgendo funzioni pubblicistiche, mantengono lo scopo di lucro ed operano in competizione, ha dato vita, a sua volta, ad un autonomo e peculiare mercato, contiguo a quello delle opere di cui costituisce porta d'accesso non solo necessaria ma altresì sufficiente.

In considerazione di tali evidenze, l'Autorità intende intensificare e rafforzare la propria vigilanza, affinché l'attività delle SOA, seppure rivolta alla ricerca della redditività, non pregiudichi la coerenza con valori di protezione del mercato e dei terzi ma, anzi, operi come ulteriore strumento per il suo corretto funzionamento. A tal fine, essa intende intensificare e rafforzare la propria vigilanza, aggiornando le proprie determinazioni e circolari, utilizzando il proprio sistema informatico di validazione *on-line* di tutti i dati delle imprese, compresi quelli dei certificati lavori (che, attualmente, contiene oltre 75.000 certificati digitalizzati), in modo da consentire controlli incrociati con i dati sottostanti le singole attestazioni.

**Il sistema  
informativo  
per  
l'attivazione  
dei controlli  
incrociati**

## **5. L'attività di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.**

La particolarità del mercato, connessa alla sua vocazione strategica dal punto di vista economico, rende necessaria l'attività di vigilanza, finalizzata non solo a verificare il corretto svolgimento delle procedure ed il rispetto della normativa vigente, ma, altresì, a garantire la qualità delle prestazioni, la tempestività dei procedimenti, l'economicità dell'azione pubblica e la piena e leale concorrenza tra le imprese.

Consapevole del ruolo della vigilanza nel contesto globale delle proprie competenze, l'Autorità, in questo anno, ha emanato il Regolamento di disciplina della propria attività di vigilanza e di accertamento ispettivo, pervenendo così alla proceduralizzazione di tale attività, sottoponendola a regole precise e prestabilite, con riferimento ai modi ed ai tempi delle singole fasi, nel rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa e delle posizioni dei soggetti sottoposti a vigilanza.

Anche con riferimento all'attività di vigilanza espletata nel corso del 2008, l'esposizione si limiterà alla elencazione delle opere ed alle relative criticità più significative.

L'Autorità è tornata ad occuparsi a più riprese dei procedimenti di realizzazione di alcune tratte del sistema ferroviario AV/AC e dei progetti ammessi al PON Trasporti 2000-2006.

Per quanto riguarda il sistema ferroviario AV/AC, i maggiori costi, per varianti, sospensioni e opere aggiuntive, sono stati tutti riversati su TAV S.p.A. nonostante il contratto originario prevedesse espressamente, nella valutazione dei costi, i rilevanti rischi di esecuzione. Gli atti aggiuntivi, tra l'altro, hanno rimesso in discussione gran parte dei rischi posti inizialmente a carico del Contraente Generale.

La vigilanza dell'Autorità ha rilevato inoltre una eccessiva frammentazione degli interventi per effetto del gran numero di soggetti che hanno partecipato all'esecuzione e un uso distorto dello strumento conciliativo, adottato anche per l'introduzione di consistenti variazioni all'oggetto contrattuale. La dilatazione dei tempi di realizzazione si sono verificati, oltre per le purtroppo usuali definizioni

**Il regolamento di disciplina dell'attività di vigilanza**

**Sistema ferroviario AV/AC e i progetti PON Trasporti**

dei procedimenti autorizzatori, anche per la criticità di un affidamento effettuato in carenza di una adeguata progettazione dell'opera e della verifica della fattibilità della stessa.

Con riguardo ai PON Trasporti, l'Autorità ha attivato la verifica di dieci progetti, di cui otto riguardanti l'ANAS e, di questi, 6 appalti riguardanti i lavori di adeguamento della Salerno - Reggio Calabria e 2 appalti la S.S. 131 Carlo Felice nella Regione Sardegna e la S.S. 268 del Vesuvio.

I due rimanenti appalti si riferiscono alle Ferrovie dello Stato ed hanno ad oggetto il raddoppio di varie tratte ferroviarie inserite nelle linee principali Bari-Taranto e Pescara-Bari.

Per quanto riguarda l'Anas, le criticità puntuali possono essere riconducibili ad errori di progettazione ed alla redazione di varianti in corso d'opera d'importo significativo. Le varianti sono state affidate alla stessa impresa, in assenza delle condizioni di legge che lo consentivano.

Per quanto riguarda invece le criticità ricorrenti, queste si riferiscono alle offerte anomale. Sebbene gli appalti in questione fossero sopra soglia comunitaria, l'ANAS ha proceduto all'esclusione di pressoché tutte le offerte anomale alla stregua di un automatismo, previsto solo per gli appalti sotto soglia, e non ha instaurato il richiesto contraddittorio prima della esclusione per non congruità delle offerte.

Relativamente agli appalti delle Ferrovie dello Stato, le criticità puntuali hanno riguardato, in alcuni casi, l'esecuzione di opere in variante prima dell'approvazione del progetto, nonché le frequenti proroghe concesse, ancorché di modesta entità.

Quanto alle criticità ricorrenti sono da richiamare, in primo luogo, la contenuta partecipazione alle gare (offerenti pari a n. 5 o n. 6 nelle procedure ristrette e n. 3 nelle procedure negoziate, a fronte di decine di soggetti invitati in ciascuna gara) nonché le esclusioni per carenza di qualificazione dei richiedenti a partecipare alle gare.

Una complessa indagine è stata svolta sull'assetto dei servizi idrici integrati, rilevando una costante difformità alla normativa sugli affidamenti *in house* con particolare riferimento alle previsioni delle convenzioni e degli statuti delle società che gestiscono i servizi. L'azione dell'Autorità ha contribuito a ricondurre alla conformità gran parte degli affidamenti in atto.

**Il Servizio  
Idrico  
Integrato**

**Procedure in  
deroga, IV  
Ponte su Canal  
Grande, ex  
Manifattura  
Tabacchi**

La vigilanza dell'Autorità si è estesa alle opere inerenti le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia e dei prossimi Mondiali di nuoto ed ha rilevato, ancora una volta, come il ricorso alle procedure derogatorie, oltre a limitare la concorrenza, non sempre garantisce il raggiungimento dei risultati attesi.

Nel corso del 2008 l'Autorità ha verificato il persistere delle criticità riscontrate con le indagini degli anni precedenti sul Ponte di Calatrava, la cui carenza progettuale ed una validazione non accurata del progetto ha portato alla redazione di cinque perizie di variante. Le deformazioni della struttura del ponte rilevate dal collaudatore statico ha indotto lo stesso a prescrivere il monitoraggio dei cedimenti nel tempo.

Per quanto riguarda la ristrutturazione dell'ex Manifattura Tabacchi, da destinare a Uffici Giudiziari, la carenza sia della progettazione sia delle indagini geologiche/archeologiche ha comportato l'insorgere di un contenzioso subito dopo la consegna dei lavori e la richiesta di adeguamento progettuale alla situazione emersa dopo i primi scavi.

**Opere di  
urbanizzazione**

L'Autorità ha avviato, infine, una vasta indagine sulle opere di urbanizzazione poiché ha riscontrato il mancato rispetto del Codice dei contratti nella realizzazione dei lavori. La tematica è stata più volte affrontata nel corso del tempo a livello nazionale e comunitario. Un caso specifico esaminato ha riguardato un Comune che ha concesso ad un privato, a titolo risarcitorio di un contenzioso durato più di un decennio, il diritto di realizzare un'opera di urbanizzazione secondaria. Dall'attività di vigilanza sono emerse alcune incongruenze poiché sono state ritenute prive di fondamento le valutazioni circa l'esclusione dell'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici poiché, sia sul piano oggettivo che soggettivo, si è in presenza di un'opera pubblica. Sulla problematica in questione, tuttavia, nella sua portata più generale, l'Autorità ha in corso un approfondimento con il contributo di tutti gli operatori del settore, sentendo anche la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, attesa la rilevanza e la complessità degli interessi emersi.

Particolarmente vasta ed eterogenea è stata l'attività di vigilanza sui contratti di servizi e forniture.

In tale ambito si è esaminata sia la gara indetta nel 2008 dalla Centrale di Committenza Lombardia Informatica per la fornitura di buoni pasto alle P.A., sia la convenzione stipulata da CONSIP per la fornitura dei servizi di Facility Management (F.M.) per gli immobili in uso alla P.A..

**Gare per la  
fornitura di  
buoni pasto e  
di servizi di  
Facility  
Management**

L'Autorità ha contestato a Lombardia Informatica gli algoritmi posti a base dell'assegnazione dei punteggi, nell'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto in grado di predefinire i valori di offerta che determinano il massimo punteggio. La centrale d'acquisto ha quindi annullato la gara ed ha invitato le amministrazioni della regione ad aderire alla convenzione Consip, perfezionatasi nel frattempo.

La fornitura dei servizi di Facility Management relativa alla convenzione Consip, ha rilevato sia criticità nella fase di gara sia nella fase di esecuzione in relazione ad una suddivisione in lotti non ottimale, su base territoriale, e sul ricorso ai subappalti nei servizi di pulizia in misura del 70-80% contro il 30% ammesso dalla norma.

Sulle problematiche sollevate dall'Autorità e sui miglioramenti consigliati la centrale d'acquisto nazionale ha manifestato l'intendimento di accogliere i suggerimenti già a partire dalle gare in itinere.

Una particolare vigilanza è stata svolta su numerosi appalti espletati dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, in tema di carta di identità elettronica, permesso di soggiorno elettronico, passaporto elettronico e bollini farmaceutici. In tutti gli appalti esaminati si è riscontrato un costante ricorso a procedure senza gara ed una parcellizzazione delle forniture stesse.

**Appalti espletati  
dal Poligrafico,  
da Poste Italiane  
e dalla RAI**

Altra rilevante indagine ha riguardato la sussistenza delle condizioni di concorrenza con riferimento ad alcuni appalti banditi da Poste Italiane S.p.A.

Una specifica deliberazione ha riguardato l'applicabilità alla RAI – Radiotelevisione S.p.A. della normativa di evidenza pubblica per numerosi appalti da essa espletati.

**Gare relative ai  
prodotti  
farmaceutici**

L'Autorità ha, poi, esaminato la specifica tematica inerente le gare per l'affidamento di forniture di prodotti farmaceutici destinati ad aziende sanitarie ed ospedali e lo stato di attuazione del sistema di gestione integrata dei rifiuti.

Per quanto riguarda in particolare i prodotti farmaceutici, le criticità rilevate riguardano: offerte con ribassi di rilevante entità; mancata verifica della congruità dell'offerta economica; indeterminatezza delle quantità dei farmaci messe in gara; indeterminatezza della durata dell'appalto e automatismi delle proroghe; fenomeni distorsivi generati dalla presenza di pochi produttori di singoli principi attivi dei medicinali oggetto di gara.

Le gare esaminate hanno evidenziato la presenza di centinaia – in alcuni casi anche migliaia - di lotti, aventi ad oggetto l'acquisto dei medesimi principi attivi, la cui aggiudicazione avviene, in genere, per singolo lotto con il criterio del prezzo più basso. Spesso tali lotti vanno deserti e conseguentemente le amministrazioni aggiudicatrici affidano la fornitura con procedura negoziata ai fornitori titolari esclusivi del principio attivo messo in gara.

Infine, l'Autorità ha analizzato le procedure per l'affidamento in concessione della gestione dei servizi aggiuntivi museali. È stato rilevato che nella maggior parte dei siti museali, dove le concessioni risultano in scadenza o scadute, l'Amministrazione ha ritenuto di prorogare il rapporto concessorio oltre i termini prefissati, senza far luogo ad un rinnovo e alle valutazioni che devono precederlo.

Il sistema di selezione si è manifestato disarticolato, concretizzandosi spesso nella mancata conclusione di molte gare che, in quanto carenti nelle condizioni di eseguibilità, vengono sistematicamente impugnate talvolta dagli operatori e talvolta dalle associazioni di categoria, anche a causa dei criteri adottati nella predisposizione dei bandi che si è, a volte, palesata nella carenza dei metodi di valutazione degli elementi, nonché delle condizioni di eseguibilità.

## **6. Il contenzioso in tema di contratti pubblici.**

Oltre alle naturali funzioni di regolazione e vigilanza, l'Autorità esplica anche quella di prevenzione e risoluzione del contenzioso sugli appalti pubblici, la cui esistenza grava pesantemente sul relativo mercato, quasi soffocandolo. A tale funzione essa attende attraverso gli strumenti dell'arbitrato amministrato e del c.d. precontenzioso.

Attualmente le controversie di maggior valore sono nella gran parte dei casi decise da collegi arbitrali “liberi” anziché in arbitrati amministrati. Tale dato dovrebbe indurre a qualche riflessione.

Difatti, posto che la scelta per l’arbitrato libero passa per l’accordo della stazione appaltante sul nominativo del terzo arbitro, occorre rilevare come la percentuale di soccombenza della Pubblica Amministrazione, elevata in entrambi i casi, è, comunque, in qualche misura minore negli arbitrati amministrati e che la durata degli arbitrati amministrati è stata in media, sia nel 2007 che nel 2008, minore di quella degli arbitrati liberi (addirittura, nel 2008 i secondi hanno avuto una durata media pari al doppio di quella dei primi).

Per quanto riguarda la soccombenza, al di là delle percentuali a carico delle parti, i dati elaborati dall’Autorità nel corso degli anni hanno mostrato un maggior costo complessivo delle opere pari al 28%. Le spese relative al compenso spettante agli arbitri hanno inoltre evidenziato un onere per la P.A. valutata in 2 milioni di euro per gli arbitrati amministrati; per quelli liberi, riferiti solo a 98 arbitrati su 158, l’onere è risultato pari a circa 17 milioni di euro.

Con riferimento al secondo istituto, giova ricordare come lo strumento del precontenzioso, proprio per la sua natura di meccanismo finalizzato a risolvere una controversia in modo alternativo alla classica lite giudiziaria, presenta un triplice vantaggio: deflazionare la giustizia amministrativa, contenere i tempi e i costi economici in termini di strutture e di risorse umane, che le risposte alla suddetta domanda di giustizia richiedono e, ottenere, senza alcun corrispettivo aggiuntivo, un parere autorevole e neutrale, reso dall’Autorità attraverso un sistema caratterizzato da un accesso e da un procedimento “agili” e da tempi di risposta ragionevoli, idoneo a rimuovere e correggere le violazioni lamentate dalle parti in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate. Si tratta, dunque, di due validi strumenti che l’Autorità mette a disposizione degli operatori del settore, al fine di contribuire a risolverne le controversie, sgravando di un tale onere il relativo mercato. In particolare, l’arbitrato.

L’Autorità lo ritiene indispensabile, attesi i tempi della giustizia civile, attualmente, purtroppo, non compatibili con le esigenze del mercato.

L'Autorità ritiene, però, che dia maggiori garanzie di tutela degli interessi pubblici l'arbitrato amministrato, quello nel quale il terzo arbitro è nominato da un organo indipendente.

Per esso, peraltro, sarebbe opportuno prevedere un intervento di riforma: sopprimere l'obbligo del previo acconto; differenziare la composizione dell'organo a seconda dell'entità o della complessità della controversia; modificare la struttura della Camera Arbitrale rendendone partecipi non solo i rappresentanti delle Istituzioni, ma anche gli altri protagonisti, pubblici e privati, del mercato.

### **7. L'attività dell'Autorità in ambito europeo**

La natura sovranazionale dei principi di trasparenza e concorrenza nel mercato degli appalti e la diretta discendenza dell'Autorità sia dalla normativa nazionale che dalle direttive europee, impongono una costante proiezione europea della relativa attività cui, anche quest'anno, è stata orientata la sua complessiva azione.

Oltre alla tradizionale attività di collaborazione con le istituzioni comunitarie, da un lato, e con il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale è stato siglato un apposito Protocollo d'intesa, dall'altro, giova qui sottolineare la recente assunzione della Presidenza della Rete sugli Appalti Pubblici (PPN).

In linea con l'impegno di favorire gli operatori del settore dei contratti pubblici, tale Presidenza è stata assunta con la precisa determinazione di rilanciare l'attività della Rete in modo da farne lo strumento per l'implementazione e l'armonizzazione in ambito europeo delle norme sugli appalti pubblici e, al contempo, esaltarne le potenzialità e l'importanza per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici.

### **8. Evoluzione e prospettive dell'Autorità a dieci anni dalla sua istituzione.**

L'Autorità compie quest'anno dieci anni di vita e per un'istituzione tale arco temporale appare significativo e sufficiente per tracciare un bilancio.

L'Autorità è nata in un clima politico-istituzionale molto particolare, caratterizzato dall'esigenza emergenziale di più efficaci controlli della spesa

pubblica, dettata dalle numerose indagini penali relative a fenomeni di corruzione; è nata, pertanto, per fornire una risposta in chiave di *enforcement* delle nuove norme contro le possibili deviazioni dal solco della legittimità nei procedimenti di spesa pubblica, con l'attenzione rivolta alle stazioni appaltanti e solo indirettamente agli operatori del mercato.

Se si dovesse, invece, descrivere oggi l'Autorità con un'unica frase, questa potrebbe essere “centro unitario di tutela dei valori della concorrenza, della correttezza e della trasparenza degli operatori pubblici, tra vigilanza e regolazione”, dove l'endiadi «vigilanza-regolazione» non esprime una perplessità o una transizione, ma una sommatoria di attività, da condurre ad una sempre più completa sintesi.

La contemporanea sussistenza delle due attività, seppur *latamente* presente sin dall'inizio della concreta azione dell'Autorità, si è posta con forza ed evidenza negli ultimi anni, a seguito di un mutato quadro normativo che ha sussunto organicamente la materia nel più ampio scenario europeo, sicché l'oggetto dell'attività si è spostato dall'amministrazione - ovvero dalle amministrazioni - al mercato.

Ma la vigilanza - il riscontro sia pure diagnostico - del rispetto delle regole non può venire meno, affinché non avvenga che questo sia rimesso, in ultima analisi, al giudice penale o al controllo di Istituzioni, pur valide e prestigiose, ma provviste soltanto di poteri di intervento interdittivo o pesantemente risarcitorio. In tal modo la disfunzione amministrativa - se non istituzionale - per ovviare la quale l'Autorità fu pensata e legislativamente prevista, si riprodurrebbe.

L'intendimento, invece, è che la regolazione e la vigilanza s'integrino nell'Istituzione-Autorità, accanto alle ulteriori attività di risoluzione del contenzioso e rappresentazione analitica del mercato, delle sue esigenze e delle sue anomalie, così da realizzare un sistema integro e completo, che trova nell'Autorità il suo punto di equilibrio, con funzioni di soggetto propulsore e facilitatore del sistema, centro di servizi per le imprese e le stazioni appaltanti.

Nel perseguire tale obiettivo, l'Autorità sarà coadiuvata dal proprio qualificato personale, che tanto si è prodigato per il raggiungimento dei risultati prima illustrati, al quale, insieme ad altri organi ausiliari, *in primis* la Guardia di

Finanza, va il ringraziamento mio e del Consiglio, che si estende anche all'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assiste.

Consentitemi, infine, di esprimere un affettuoso ringraziamento al Collega Guido Moutier che, nei prossimi mesi, termina il suo incarico; Collega che, con la sua competenza tecnica, la sua probità professionale, il suo equilibrio, significativamente ha contribuito all'attività e allo sviluppo dell'Autorità.