



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

Relazione annuale 2005

* * *

Presentazione del Presidente Alfonso Maria Rossi Brigante

Roma, Camera dei Deputati - Sala della Lupa, 18 luglio 2006



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

Relazione annuale 2005

* * *

Presentazione del Presidente Alfonso Maria Rossi Brigante

Roma, Camera dei Deputati - Sala della Lupa, 18 luglio 2006

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

Presidente

Alfonso Maria Rossi Brigante

Componenti del Consiglio

Alessandro Botto

Giuseppe Brienza

Luigi Giampaolino

Guido Moutier

Signor Presidente della Repubblica,

Autorità, Signore e Signori,

anche a nome degli altri Componenti del Consiglio, rivolgo innanzitutto un caloroso saluto ed il più vivo ringraziamento al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che ha voluto onorare con la Sua presenza questa cerimonia.

Analogo saluto e ringraziamento rivolgo anche ai Signori rappresentanti del Parlamento, del Governo, alle Autorità civili, militari, religiose e a tutti i presenti, perché la loro partecipazione quest'oggi dimostra interesse ed apprezzamento per l'impegno dell'Autorità nello svolgimento dei compiti e delle funzioni ad essa attribuiti, di primaria importanza nel mercato degli appalti pubblici.

Introduzione

Il ruolo che la legge - alla luce anche di quanto previsto dall'ordinamento comunitario - conferisce all'Autorità che rappresento è di particolare importanza per il mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Infatti, l'efficacia delle norme dirette a garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche, nonché l'imparzialità e la trasparenza delle procedure contrattuali delle Amministrazioni, dipende, in primo luogo, dalla funzionalità dei meccanismi di vigilanza e di controllo.

In tal senso appare evidente il rilievo dell'Autorità, posta a tutela di un settore strategico dell'economia, quale è il mercato ora detto dei contratti pubblici, nel primario interesse del rispetto della libera concorrenza, la quale assurge a valore fondamentale anche per il rilancio della competitività e dell'economia nel nostro Paese.

E' quanto evidenziato anche nelle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, il 31 maggio u.s., con le quali è stato osservato che "l'intensificazione della concorrenza, l'ampliamento dello spazio per l'esplicarsi dei meccanismi di mercato sono necessari al rilancio produttivo e complementari a scelte di equità. La concorrenza costituisce il miglior agente di giustizia sociale in un'economia, in una società, come quella italiana, nella cui storia è ricorrente il privilegio di pochi fondato sulla protezione dello Stato".

Da ciò discende l'attualità dei compiti svolti da questa Autorità, la quale - come soggetto indipendente dalle ammini-

strazioni appaltanti - rappresenta nel settore vigilato, la risposta più adeguata per la tutela della concorrenza e, quindi, per il raggiungimento dell'auspicato rilancio dell'economia e della competitività.

D'altro canto, l'Autorità costituisce anche adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario volti a garantire e rafforzare l'effettività del diritto comunitario nella materia dei contratti pubblici, tramite lo sviluppo, secondo il principio di sussidiarietà, di una rete di organismi ed autorità nazionali indipendenti operanti, in base ai principi comuni ed in stretta collaborazione tra loro e con la Commissione europea.

Infatti, le direttive n. 17/2004 e n. 18/2004, relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali, hanno previsto, rispettivamente all'art. 72 ed all'art. 81, la designazione o l'istituzione di autorità indipendenti per il controllo sulle procedure di aggiudicazione.

Queste previsioni hanno trovato attuazione con il nuovo Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (emanato con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) che, nel recepire le direttive prima ricordate, ha affidato alla preesistente

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici le funzioni di vigilanza e garanzia sull'intero mercato dei contratti pubblici.

L'Autorità, configurata come un soggetto "terzo", altamente qualificato e fortemente specializzato, è chiamata, quindi, ad esercitare una sorveglianza approfondita e puntuale su di un ampio settore, quello dei contratti pubblici, ritenuto strategico dall'ordinamento, sì da cogliere con tempestività i fenomeni economici, tecnici e giuridici, che si verificano nella propria sfera di competenza. Una funzione questa che impone una posizione di neutralità e di totale indipendenza rispetto agli interessi tutelati, quale espressione dell'osservanza del principio di libera concorrenza che assurge a norma di rango primario nel novero dei principi fondamentali dell'Unione europea.

Pertanto, l'Autorità ha acquisito dal 1° luglio u.s., con l'entrata in vigore del nuovo Codice, la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Tutto ciò attribuisce all'Autorità un compito certamente non facile, atteso che la stessa opererà non solo a garanzia della regolarità dell'aggiudicazione e dell'esecuzione di opere pubbliche, come fatto finora, ma vigilerà anche su una nuova gamma di gare relative a forniture e servizi pubblici, pure nei

settori speciali, dall'erogazione idrica, al gas, energia termica, elettricità, ai servizi postali, ai servizi di trasporto ed allo sfruttamento di aree geografiche (ai fini sia della prospezione o estrazione di petrolio, gas, carbone o di altri combustibili solidi, sia della messa a disposizione di aeroporti, porti marittimi o interni e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei, marittimi e fluviali).

Competenze che saranno svolte, quindi, su un mercato molto più complesso ed articolato rispetto all'attuale, anche in termini economici.

In particolare, quanto ai soggetti vigilati - in aggiunta alle 36 S.O.A. attualmente operanti ed alle stazioni appaltanti pari a circa 15.000 unità - vi sono, solo per il mercato dei lavori pubblici - del valore annuo medio di 20 miliardi di euro - circa 32.000 imprese attestate, oltre a quelle numerosissime iscritte presso le Camere di commercio partecipanti alle gare d'importo inferiore a 150.000 euro.

Inoltre, le imprese di servizi e di forniture che operano nell'area pubblica sono stimate in non meno di 80.000 unità.

Tutto ciò in funzione di un mercato il cui valore complessivo stimato è di circa 160 miliardi di euro all'anno.

In sostanza, dai dati sopra illustrati emerge chiaramente che i volumi relativi ai contratti pubblici da osservare e vigilare saranno almeno 5 volte più grandi di quelli attuali e che l'azione di vigilanza sarà esercitata su una maggiore molteplicità ed eterogeneità di tipologie di contratti e di soggetti vigilati: stazioni appaltanti (per lo più amministrazioni pubbliche), imprese private, privati incaricati di una pubblica funzione (S.O.A.).

Si comprende, allora, il grande lavoro che l'Autorità è chiamata a svolgere ed il grande sforzo che dovrà sostenere.

E al riguardo nella Relazione sono stati analiticamente individuati i nuovi compiti dell'Autorità rispetto a quanto già previsto dalla legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. ed è stato illustrato come le innovazioni recate dal Codice riguardano anche l'ordinamento della stessa Autorità, poiché ad essa è riconosciuta, oltre all'indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, una maggiore autonomia organizzativa, rispetto all'impianto originario della legge quadro; a ciò deve aggiungersi l'autonomia finanziaria, attribuita dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), attraverso un sistema di quasi totale autofinanziamento.

Dalle considerazioni espresse, appare dunque evidente come il ruolo dell'Autorità è certamente centrale per l'intero settore

dei contratti pubblici, come del resto lo è stato finora per il settore degli appalti di lavori. E ciò è tanto più evidente ove si tenga presente l'ingente lavoro svolto negli ultimi tempi.

Infatti, dall'insediamento del nuovo Consiglio ad oggi, sono state emanate 186 deliberazioni, 13 determinazioni ed atti di regolazione, diversi comunicati con valore di indirizzo per gli operatori; innumerevoli poi le risposte alle richieste di parere dei soggetti pubblici e privati del settore; occorre inoltre considerare i numerosi interventi di vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione; l'attività di monitoraggio, di raccolta dati da parte dell'Osservatorio, di pubblicizzazione dei dati relativi agli appalti sul Casellario Informatico; l'attività sanzionatoria derivante dall'inosservanza del dovere di informazione che grava su tutti gli operatori dei settori interessati.

A ciò si aggiungano le cinque segnalazioni al Governo ed al Parlamento in ordine a fenomeni di applicazione distorta della normativa di settore rilevati nel mercato vigilato.

Una funzione, quindi, di garanzia a tutto campo, dalla progettazione alla realizzazione delle opere sino al collaudo, che si è esplicata in un costante e attento monitoraggio sul settore degli appalti.

L'attività svolta nel 2005

L'attività di vigilanza

A) Di preminente rilievo è certamente l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione, in ordine alla quale è stata attuata un'efficace azione di controllo sulle Società Organismo di attestazione (S.O.A.), la cui attività aveva destato non poche perplessità e creato non pochi problemi, nonché sulla validità delle attestazioni di qualificazione da queste rilasciate alle imprese.

Oggetto di controllo è stata, in particolare, la ricorrenza dei requisiti previsti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione.

Si è potuto così constatare che nel 2005 e nel primo semestre di quest'anno c'è stato un processo di riduzione del numero di S.O.A. già autorizzate da questa Autorità, per effetto non solo di fusioni o cessioni di ramo d'azienda, ma anche di provvedimenti di revoca dell'autorizzazione emanati nei riguardi di quattro S.O.A.

Ingente è stata poi l'attività di controllo sull'esercizio dell'attività di attestazione e, in particolare, sul corretto rila-

scio delle attestazioni di qualificazione: solo nel corso dell'anno 2005 sono stati infatti verificati migliaia di certificati di esecuzione lavori.

Tale attività di vigilanza e controllo ha confermato quanto già rilevato negli anni precedenti in ordine alle frequenti patologie del sistema di qualificazione: la ricorrente non veridicità dei certificati dei lavori presentati; la non sempre esatta valutazione da parte delle S.O.A. dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi; la frequente irregolarità nelle dichiarazioni attestanti le posizioni contributive.

In particolare, è stato individuato ed affrontato il problema dei certificati dei lavori falsi utilizzati per il rilascio delle attestazioni.

Tale circostanza ha permesso all'Autorità di imporre alle S.O.A. un controllo capillare delle attestazioni rilasciate alle imprese segnalate, specialmente con riferimento all'attività dei c.d. promotori. Le verifiche condotte hanno comportato, in meno di due anni, l'annullamento, soprattutto per certificati lavori falsi, di circa 200 attestazioni.

Sulla scorta di quanto emerso nel corso degli accertamenti, l'Autorità ha ritenuto di dover intervenire in merito

all'attività dei promotori, emanando la determinazione n. 3/2006, con la quale è stato previsto che l'attività promozionale all'esercizio dell'attività di attestazione sia svolta unicamente da soggetti inseriti nell'organico delle S.O.A., con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Nel suo complesso, dunque, l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione attuata dall'Autorità nel corso dell'anno 2005 ha determinato la triplicazione, rispetto all'anno precedente, sia del numero di attestazioni annullate sia del numero di attestazioni ridimensionate nelle categorie e classifiche.

In tale ottica si inquadrano anche le diverse censure, diffide ed i diversi procedimenti sanzionatori che l'Autorità ha applicato alle S.O.A. in ragione delle criticità emerse nello svolgimento dell'attività di attestazione (sono stati formalizzati n. 32 provvedimenti di censura ed altrettanti provvedimenti sono in corso di formalizzazione; sono stati attivati sempre nei confronti delle S.O.A. n. 7 procedimenti sanzionatori).

Le diffide e le censure, allo stato prive di immediato corredo sanzionatorio, costituiscono una sorta di monito e, nel contempo, costituiscono precedenti che per numero e/o per gravità possono giustificare e nello stesso tempo rafforzare l'avvio di un pro-

cedimento di revoca in capo alla S.O.A. che reiteratamente pone in essere comportamenti già oggetto di censura o diffida.

Tale impianto ha limitato finora notevolmente il potere di vigilanza sul sistema di qualificazione, poiché una serie di infrazioni più o meno gravi è stato in concreto esente da responsabilità (le censure o le diffide si limitano infatti ad un semplice richiamo alle S.O.A.).

La suddetta anomalia è ora venuta meno con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, che demanda al regolamento attuativo la definizione della previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle S.O.A. nel rilascio delle attestazioni, secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese, anche nel corso dell'anno 2005, è stata supportata in modo encomiabile dall'attivazione di sinergie e collaborazioni con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Tutela Mercati, peraltro già operanti negli anni passati a seguito di apposito protocollo d'intesa, che si è ulteriormente rafforzata mediante la costituzione di gruppi ispettivi misti costituiti da personale

dell'Autorità e della Guardia di Finanza, incaricati di svolgere attività di controllo e vigilanza presso le sedi di tutte le S.O.A. autorizzate.

Pertanto, desidero rivolgere un sentito ringraziamento alla Guardia di Finanza per il grande impegno dispiegato, con competenza e professionalità, nell'attività di collaborazione.

Aggiungo, inoltre, che anche su questo aspetto ha inciso positivamente il nuovo Codice (all'art. 6, co. 9, lett. d) in base al quale l'Autorità può avvalersi del Corpo della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i più penetranti poteri di indagine ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto ed alle imposte sui redditi.

B) Altresì intensa è stata l'attività di vigilanza e controllo sui singoli procedimenti finalizzati alla realizzazione delle opere pubbliche, effettuata seguendo differenti linee d'azione:

- indagini campionarie d'ufficio svolte su tutto il territorio nazionale e finalizzate alla individuazione delle disfunzioni presenti nel mercato dei lavori pubblici;

- attivazione, a seguito di segnalazioni ed esposti inerenti a casi specifici, di monitoraggi ed approfondimenti istruttori su ben identificati filoni di rilevante interesse nazionale.

E' da notare, però, che in questa attività di vigilanza non si è avuto con il nuovo Codice - come invece è avvenuto per il sistema di qualificazione delle imprese - il rafforzamento dei poteri dell'Autorità auspicato l'anno scorso in occasione della presentazione della relazione riguardante il 2004.

Infatti, la vigilanza sui lavori mira ad accertare, nei casi concreti, se vi sia stato il rispetto delle norme da parte degli operatori ed ha come sbocco l'emanazione da parte del Consiglio di deliberazioni (che hanno - secondo quanto statuito dalla giurisprudenza amministrativa - solo il valore di autorevoli pronunce) che si concludono con l'invito al riesame dei provvedimenti emanati ai fini dell'annullamento o della modifica degli stessi in sede di autotutela.

Ed invero, in molti casi si registra l'adeguamento alle indicazioni dettate dall'Autorità; in altri casi, invece non rari, l'invito al riesame non dà l'esito atteso.

B1) Ad ogni modo, con riferimento alla prima tipologia di controllo - quella d'ufficio - le verifiche ispettive sono state condotte su un campione di 2.218 appalti ed hanno riguardato, per ciascuno di essi, la valutazione di eventuali profili di irregolarità correlati soprattutto al comportamento complessivo tenuto dalle stazioni appaltanti nelle procedure di affidamento degli appalti.

In particolare, sono stati oggetto di verifica:

- l'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare nelle procedure di affidamento dei lavori;
- l'adeguatezza della pubblicità degli atti;
- l'eventuale ricorso anomalo a sospensioni lavori o a varianti in corso d'opera;
- gli eventuali pregiudizi per il pubblico erario anche con riferimento all'eventuale contenzioso derivante dall'esecuzione dei lavori.

Si è potuto così constatare il ricorrere di alcuni comportamenti censurabili, come il frequente ricorso all'affidamento diretto motivato dall'imperiosa urgenza; è stato quindi accertato che in molti casi la richiamata urgenza di eseguire i lavori non era riconducibile a circostanze impreviste, ma piuttosto

sto ad una carente o erronea programmazione ed attuazione degli interventi.

Parimenti censurabile è apparso lo svolgimento delle gare informali, propedeutiche all'affidamento dell'appalto; ciò in quanto si è riscontrato il reiterato invito, per ciascuna stazione appaltante, sempre alle medesime ditte, violando di fatto il principio di concorrenza che impone una rotazione fra le ditte da invitare.

Ulteriore elemento di censura è rappresentato dai ribassi che le amministrazioni hanno ottenuto mediante l'espletamento di gare informali; infatti, tali ribassi sono risultati di entità nettamente inferiore rispetto a quelli medi praticati con riferimento alla tipologia dei lavori ed all'area geografica di appartenenza. Tale circostanza ha determinato segnalazioni alle competenti Procure regionali della Corte dei conti per il danno erariale commisurato al mancato vantaggio legato ai maggiori ribassi che si sarebbero potuti realizzare attuando procedure di gara improntate a maggiore trasparenza e correttezza.

Infine, l'analisi circoscritta alla fase di esecuzione degli interventi ha evidenziato il frequente ricorso a prolungate sospensioni dei lavori.

B2) Una seconda linea d'intervento è stata attivata in seguito alle segnalazioni pervenute da parte degli operatori del settore, pubblici e privati, ed ha comportato l'adozione di specifici atti di deliberazione.

L'eterogeneità delle problematiche prospettate dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo ad esiti istruttori differenti:

- contestazione alla stazione appaltante della specifica violazione di legge riscontrata, con invito - a seconda dei casi - a riformulare il bando contenente le clausole illegittime, a provvedere ad una nuova aggiudicazione e comunque a valutare la possibilità di adottare un provvedimento di autotutela;
- nei casi di definizione con rilievi, è stata trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi di governo e di controllo interno delle amministrazioni appaltanti;
- nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, è stata disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla competente Procura Regionale della Corte dei conti;
- quando le irregolarità riscontrate hanno assunto rilevanza penale l'Autorità ha inoltre trasmesso gli atti e i rilievi alle competenti Procure della Repubblica.

Si rileva, inoltre, che nel corso dell'anno 2005 sono state svolte ispezioni volte a verificare sul posto la regolarità delle procedure tecnico-amministrative adottate dalle stazioni appaltanti.

Alcune di esse si sono caratterizzate per la rilevanza dell'opera sottoposta ad indagine, ovvero per la complessità delle questioni trattate: Edilizia sanitaria ed ospedaliera, MOSE di Venezia, TAV (tratta ferroviaria Torino-Lione - nodo ferroviario di Bologna - tratta ferroviaria Roma-Napoli), Nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze, Società trasporti automobilistici (S.T.A.) di Roma, Grande Raccordo Anulare di Roma, Ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, Ponte sullo Stretto di Messina, Grandi Teatri (La Fenice di Venezia - Il Petruzzelli di Bari - La Scala di Milano), Lavori di bonifica dell'area industriale ex ILVA di Bagnoli (Napoli).

Gli esiti delle predette attività sono illustrati analiticamente nella Relazione.

C) L'Autorità ha, poi, posto particolare attenzione alle opere che le stazioni appaltanti realizzano con lo strumento della concessione.

In particolare, si è voluto indagare l'impatto dell'utilizzo di tale strumento sulla libera concorrenza tra le imprese: fenomeno analizzato congiuntamente all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ed i cui esiti sono illustrati nella Relazione e sono stati oggetto di apposita segnalazione al Governo ed al Parlamento.

In particolare dall'indagine svolta - con riferimento agli interventi affidati prima della legge quadro - è emerso che nella maggioranza dei casi la concessione è stata affidata a trattativa privata per una percentuale pari all'80% e mediante licitazione privata per il restante 20%.

Per quanto concerne il solo settore autostradale le concessioni, prima della legge quadro, sono state affidate tutte a trattativa privata.

Nei nuovi affidamenti (Autostrada direttissima Brescia-Bergamo-Milano e Autostrada Cremona-Mantova) si nota, invece, il ricorso a procedure ad evidenza pubblica con l'utilizzo dei nuovi strumenti di realizzazione dei lavori pubblici (*project financing*).

Con riferimento alle concessioni assentite alla data del 30 giugno 2002 l'indagine ha evidenziato numerose proble-

matiche che richiedono una particolare attenzione da parte dell'Autorità in relazione agli importi rilevanti dei lavori che vengono realizzati nell'ambito delle concessioni di lavori pubblici ed alla prevalenza del settore autostradale rispetto alla totalità delle concessioni.

Appare infine utile rilevare quanto emerso nel corso delle indagini condotte atteso che non sono state pienamente attuate le opere infrastrutturali previste nelle convenzioni concessorie.

Tuttavia, a fronte di tali inadempienze, alcune società concessionarie hanno riposizionato periodicamente gli obblighi contrattuali con aumento degli oneri a carico dell'Anas titolare delle concessioni, trasferendo di fatto i propri rischi imprenditoriali sulle pubbliche finanze.

E' da aggiungere inoltre come la vigilanza dell'Anas sulle società concessionarie non sempre ha dato i risultati attesi.

Da tutto quanto esposto emerge l'esigenza di porre ulteriore attenzione alle problematiche emerse con particolare riferimento alla libera concorrenza tra gli operatori.

Sull'argomento relativo ai mancati investimenti da parte della Società Autostrade rispetto a quanto previsto negli stru-

menti concessori e nel piano finanziario, l'Autorità ha indirizzato l'8 giugno u.s. un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento, a conclusione di un'indagine iniziata nel secondo semestre dello scorso anno.

D) Tra i fenomeni emergenti merita attenzione lo strumento del *project financing* che ha riscosso, dopo le prime incertezze applicative, un interesse via via crescente, testimoniato dal numero sempre in aumento di procedure avviate (74 bandi pubblicati nel corso dell'anno 2004 e 137 nell'anno 2005, con un incremento percentuale quindi dell'85%).

Al riguardo l'Autorità ha svolto in questi anni un ruolo propositivo nel delineare regole e procedure attraverso l'emanazione di 6 atti di determinazione, 4 atti di regolazione e 11 deliberazioni.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire indicazioni circa gli elementi indispensabili contenuti nei bandi di gara, la tempistica di pubblicazione dell'avviso di *project* ed i termini per la presentazione delle proposte, nonché le procedure di scelta del contraente che le stazioni appaltanti devono seguire.

In sintesi, l'istituto del *project financing* riveste un sempre maggiore interesse da parte dei soggetti privati testimoniato dal crescente numero di opere realizzate negli ultimi anni, nonché dall'elevato numero di problematiche che l'Autorità è stata chiamata a dirimere nell'applicazione della normativa vigente.

L'attività sanzionatoria

L'attività sanzionatoria posta in essere dall'Autorità, per l'inosservanza del dovere di informazione gravante sugli operatori, ha registrato un numero inferiore di procedimenti sanzionatori attivati rispetto agli anni precedenti, emergendo così una maggiore puntualità ad adempiere da parte dei soggetti obbligati.

Invece le segnalazioni per l'inserimento delle annotazioni riguardanti le imprese di costruzione nel Casellario informatico, hanno confermato il dato numerico trattato nell'anno 2004.

Altra questione di rilievo è quella della protezione dei dati personali in relazione al contenuto delle annotazioni.

Al riguardo, sulla base delle indicazioni espresse sull'argomento dal Garante della Privacy, l'Autorità ha mo-

dificato le proprie procedure informatiche dotando gli utenti del Casellario di chiavi di identificazione e di chiavi di accesso personalizzate, al fine di circoscrivere l'ambito di diffusione dei dati stessi.

Pertanto, per affrontare e risolvere le problematiche tecnico-organizzative relative alla corretta applicazione della legge sulla privacy, con la precipua finalità di armonizzare l'esigenza del servizio di informazione e divulgazione reso dal Casellario con la pur legittima esigenza di tutela della privacy dei soggetti coinvolti, le annotazioni nel Casellario sono state rese visibili solo alle stazioni appaltanti ed alle S.O.A., inibendo, conseguentemente, un accesso "diffuso" alle stesse.

Tali innovazioni sono state rese operative dal mese di giugno di quest'anno.

L'Osservatorio

Di grande rilievo, poi, l'attività dell'Osservatorio che svolge principalmente l'analisi interpretativa delle informazioni acquisite, per indagare i «fenomeni» e dimensionarli nelle loro distribuzioni per tipologia di soggetto, per categorie d'opera, per classi di importo e per territorio; è di tutta e-

videnza il beneficio derivante dalla disponibilità di un razionale e completo sistema di gestione strategica delle banche dati ai fini di supportare l'Autorità nella formazione delle decisioni che alla stessa competono.

Dall'osservazione dell'universo dei dati rilevati e dai risultati delle elaborazioni effettuate è possibile infatti dedurre comportamenti collettivi e campionare l'intera gamma delle fenomenologie di «processo», utili ad orientare l'attività di «regolazione» del Consiglio e predisporre le analisi consuntive per riferire annualmente al Parlamento e al Governo sulle disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici. D'altro canto, una conoscenza approfondita di questi «meccanismi», assoggettata ad analisi di confronto dei dati con schemi procedimentali standardizzati per la conseguente espressione di giudizi di «ordinarietà» o di «straordinarietà», contribuisce alla puntuale individuazione di comportamenti viziati da illegittimità, realizzando il presupposto indispensabile all'esercizio dell'attività di «vigilanza» da parte dell'Autorità.

Di tale attività di raccolta ed elaborazione dati è fornita puntuale descrizione nella Relazione.

Il contenzioso

Non poteva mancare, anche quest'anno, la trattazione del contenzioso ovvero di una rassegna ragionata, ordinata per argomenti e tesa a fornire un quadro di insieme della più recente giurisprudenza, segnalando le sentenze che sono apparse particolarmente significative per aver affrontato e risolto delicate questioni interpretative ed applicative poste dalla disciplina di settore.

A questo proposito devo rilevare che, soprattutto in conseguenza dell'attività svolta per reprimere le distorsioni del sistema di qualificazione, si è registrato nel 2005 un notevole aumento del contenzioso fronteggiato con il prezioso supporto dell'Avvocatura dello Stato, alla quale desidero rivolgere un sincero ringraziamento.

I rapporti istituzionali

Si è poi dato conto nella Relazione delle collaborazioni con altre Amministrazioni e soggetti privati, attivate tramite appositi protocolli d'intesa, che hanno fornito apporti significativi per il raggiungimento dei risultati prefissati nell'anno in considerazione; inoltre, ulteriori rapporti si-

nergici sono stati avviati, a seguito di accordi sottoscritti nel 2005 e all'inizio dell'anno corrente, con il Ministero delle risorse agricole e forestali e con il Ministero dell'interno.

I progetti di gemellaggio comunitario

Di particolare interesse sono poi i progetti di gemellaggio comunitario (Twinning pre-accessione) e tra questi, in particolare la prosecuzione del progetto sul "Rafforzamento del sistema degli appalti pubblici in Turchia" (TR03-FI-04) in collaborazione con il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Autorità sugli appalti pubblici turca quale soggetto destinatario del progetto.

Inoltre, l'Autorità, insieme al predetto Ministero, a Consip ed all'Autorità sugli appalti pubblici della Polonia (PPO) ha iniziato anche il progetto di gemellaggio con la Bulgaria "Miglioramento del sistema degli appalti pubblici bulgari" (BG 2005/IB/FI/04).

Questo progetto, che avrà una durata di 24 mesi, è finalizzato allo sviluppo completo del sistema degli appalti pubblici bulgaro, anche tramite un rafforzamento della struttura della Autorità nazionale.

La Camera arbitrale

Infine, nella Relazione sono stati illustrati i dati emergenti dall'attività della Camera arbitrale del 2005.

Da tali dati emerge, in particolare, che l'andamento del contenzioso arbitrale nell'anno 2005 è stato influenzato, da un lato, dagli effetti della sentenza del Consiglio di Stato n. 6335 del 2003, che si sono esplicitati fino all'entrata in vigore della legge 15 maggio 2005, n. 80, dall'altro, dal doppio regime di disciplina introdotto dalla stessa legge, in virtù del quale coesistono ora nel nostro sistema un modello di arbitrato disciplinato dal diritto processuale civile e un modello di arbitrato amministrato (sistema confermato dal nuovo Codice).

Riguardo alla durata degli arbitrati è stato rilevato che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario dei 180 giorni previsto per la pronuncia del lodo; è invece generalizzata la prassi di prorogare il termine.

Tale fenomeno riguarda sia gli arbitrati amministrati che quelli liberi, anche se per questi ultimi c'è una maggiore tendenza a concludersi entro l'anno, usufruendo quindi di una sola proroga nei termini di legge.

Ciò impone una riflessione sulle finalità di accelerazione e snellezza dei tempi che dovrebbero costituire una delle principali giustificazioni del ricorso alla giustizia arbitrale.

Altri dati emergenti riguardano la tipologia del contenzioso arbitrale, in ordine al quale si è rilevato, in particolare, che:

- il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice avverso la stazione appaltante;
- l'oggetto della controversia ha per oggetto la risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni subiti dall'appaltatore per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall'amministrazione committente o per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d'appalto;
- con riferimento al valore delle controversie, dal confronto tra il valore medio delle stesse negli arbitrati amministrati e in quelli liberi è emerso che le controversie di maggior valore sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure;

- le amministrazioni risultano soccombenti nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati che "liberi" (in media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i giudizi arbitrali, è risultata pari al 59,60%).

Infine, riguardo ai compensi degli arbitri, l'art. 32, comma 2, della legge n. 109/1994, come novellato dalla legge n. 80/2005, ha esteso agli arbitrati "liberi" l'obbligo di applicare la tariffa allegata al regolamento n. 398/2000.

Tuttavia si è registrata la generalizzata acquiescenza delle Amministrazioni a fronte di compensi non rispettosi della tabella da applicare, con conseguente ipotesi di danno erariale.

La visione d'insieme del contenzioso arbitrale, quale risulta dai dati illustrati nella Relazione mostra alcune incongruenze e distorsioni che, seppure non tali da infirmare l'operatività dell'istituto arbitrale nel campo delle opere pubbliche - in termini di contenimento dei costi e dei tempi di arbitrato rispetto al procedimento ordinario - certamente pongono in rilievo l'esigenza di una riconsiderazione dell'assetto normativo che è venuto a delinarsi negli ultimi anni.

Conclusioni e prospettive

Dalle considerazioni svolte emerge, dunque, che l’Autorità rappresenta un punto d’osservazione privilegiato del mercato dei contratti pubblici, ai fini della rilevazione di irregolarità, diseconomicità, violazione e applicazione distorta della normativa di settore e che molto ha fatto e molto può ancora fare per prevenire e risolvere detti fenomeni.

Deve, tuttavia, osservarsi che a funzioni di tale importanza non corrispondono, invero, nell’attuale quadro normativo, poteri adeguati.

A differenza delle altre autorità indipendenti, infatti, l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici non può incidere efficacemente sul mercato.

In particolare, a differenza dei poteri ad essa riconosciuti sul sistema di qualificazione, rinforzati nel nuovo Codice, la vigilanza esercitata sulle amministrazioni appaltanti ha ad oggetto la verifica dei loro comportamenti, ma i compiti sono limitati ad una funzione di controllo-garanzia priva di poteri di repressione delle condotte abusive.

Poteri, questi, che, pur configurati con cautela,

sarebbero indispensabili per garantire la regolarità delle procedure di aggiudicazione dei contratti.

E purtroppo, si deve constatare che tale problematica non ha trovato soluzione nemmeno nella recente riforma relativa al settore dei contratti pubblici che ha riproposto i medesimi poteri di intervento “indiretto” sulle procedure di aggiudicazione e sull’esecuzione dei contratti.

Il nuovo Codice, infatti, all’estensione dei compiti dell’Autorità, non ha previsto - e forse non poteva prevedere stante i limiti della delega - un’estensione ed un potenziamento dei poteri della stessa, nel senso sopra esplicito.

Si auspica, dunque, su tale aspetto un intervento normativo, anche in considerazione del ruolo preminente che l’Autorità riveste e che ancor più rivestirà in futuro, per il controllo e la vigilanza dell’intero mercato degli appalti pubblici.

Competenze che saranno svolte su un mercato molto più complesso ed articolato rispetto all’attuale, non solo in termini economici, ma in termini di eterogeneità dei soggetti operanti nei vari settori e delle prestazioni contrattuali.

Appare, dunque, chiaro che l’ampliamento dei compiti dell’Autorità determina la necessità non solo di poteri più

stringenti di intervento sul mercato vigilato, ma anche di uno sviluppo strategico della stessa, tenuto conto delle complessità indotte dalla maggiore dimensione e dalla molteplicità ed eterogeneità dei diversi contenuti da trattare a fini di vigilanza.

A tal fine, già nella Relazione annuale dello scorso anno è stata suggerita l'intensificazione dello scambio, con reciproca utilità, di dati ed informazioni con ulteriori soggetti istituzionali (Ministero dell'Interno, DIA, Ministero dell'Economia e delle Finanze, CIPE, Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, Banca d'Italia, INPS, INAIL, Casse Edili, ecc.) i quali perseguono obiettivi affini tesi al contrasto nei confronti della criminalità organizzata, alla disciplina e al monitoraggio degli investimenti pubblici, all'ottimizzazione dei flussi di cassa in termini di incassi e pagamenti, alla protezione dei lavoratori, all'incentivazione delle imprese virtuose.

E l'Autorità, come illustrato nella Relazione, si sta muovendo con decisione in tal senso.

Ma a ciò deve accompagnarsi il potenziamento dell'Osservatorio dei lavori pubblici, centro nevralgico di raccolta, controllo, gestione ed elaborazione dati relativi a lavori, forniture e servizi pubblici.

Sarà poi necessario riorganizzare l'intera struttura dell'Autorità, volta a ridefinire le metodologie della vigilanza e del monitoraggio sull'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, in linea con la pluralità delle prestazioni contrattuali e dei soggetti vigilati.

E in tale ottica meritano certamente attenzione le disposizioni del Codice - articoli 6, 7 e 8 - che riconoscono all'Autorità, rispetto all'impianto originario della legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., una maggiore autonomia organizzativa e finanziaria, sebbene con i limiti evidenziati nella Relazione.

Questi gli obiettivi che, a breve termine, l'Autorità sarà chiamata a realizzare, dovendo tuttavia necessariamente coniugare "i fini con i mezzi".

A questo proposito mi corre l'obbligo di esprimere le preoccupazioni del Consiglio e mie personali per la dilazione dell'entrata in vigore del provvedimento che avrebbe dovuto consentire di programmare in modo tempestivo l'acquisizione delle nuove professionalità indispensabili per l'espletamento delle nuove competenze anche in settori particolarmente specialistici.

Sento, altresì, il bisogno di esprimere pure a nome dell'intero Consiglio, il vivo apprezzamento per l'opera di

grande impegno e professionalità che l'attuale personale dell'Autorità - pur in un periodo di transizione connotato da incertezze di vario tipo - sta dispiegando per assolvere al meglio le funzioni assegnate presenti ed in divenire.

Ricordo anche che dal 20 febbraio c.a. è entrato in vigore il nuovo sistema dell'autofinanziamento (introdotto dalla legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266) che ha visto scendere da circa 20 a 3,8 milioni l'anno i trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Sistema, questo, che prevede il pagamento di un contributo da parte degli operatori per ogni singolo appalto o contratto e che ha comportato e comporta non pochi e non facili problemi attuativi.

L'auspicio è che con tali nuove entrate, da estendere ai nuovi settori, si possa adeguare la struttura dell'Autorità alle nuove competenze ad essa assegnate dal nuovo Codice e che il Governo - nell'emanare le disposizioni integrative di quelle contenute nel Codice stesso - voglia tener conto dell'esigenza di conferire all'Autorità poteri più stringenti di intervento e controllo sul mercato vigilato e, nel contempo, maggiori possibilità di adeguamento della stessa alle nuove funzioni.

Si esprime questo auspicio anche nella consapevolezza che l'Autorità possa contribuire, con il proprio operato, alla ripresa dell'economia italiana, attraverso la piena tutela della libera concorrenza, quale presupposto indefettibile per un nuovo ciclo di sviluppo del nostro Paese.

Come ha acutamente osservato il Consiglio di Stato nel parere reso sul nuovo Codice dei contratti, lo spostamento sugli esecutori di parte delle attività tradizionalmente espletate dalle Amministrazioni e l'aumento della discrezionalità di questi ultimi, affida all'Autorità un ruolo centrale per l'equilibrio del sistema in quanto essa viene a costituire il momento di garanzia del rispetto dei principi di tutela della libera concorrenza e dei principi di buon andamento, sia nella fase dell'affidamento sia in quella dell'esecuzione dei contratti, nonché il punto di riferimento e di raccordo con il mondo delle autonomie.

E' da notare, poi, che l'esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità su tutti i settori contemplati nel Codice, può avere degli effetti assolutamente positivi in termini di riduzione della spesa pubblica.

Si pensi, infatti, che - a parità di risultati - il risparmio di costi tra un progetto sottoposto a monitoraggio analitico du-

rante il suo intero ciclo di vita (pianificazione, programmazione, studio di fattibilità, progettazione, aggiudicazione e realizzazione) e lo stesso progetto controllato con tecniche empiriche o approssimative, è stato stimato in circa un terzo del suo costo totale.

Pertanto, anche in considerazione delle nuove tipologie contrattuali sottoposte alla vigilanza dell'Autorità, si potrebbe incidere significativamente sull'attenuazione degli sprechi, sulla sostenibilità del bilancio pubblico, sul rafforzamento strategico delle imprese a fini di competitività e sul benessere sociale.

Questa è la sfida che attende la collettività nazionale anche per il rapido mutamento dello scenario economico mondiale.

Al superamento di detta sfida, volta a rilanciare la competitività del Paese, l'Autorità tutta è intenzionata a fornire il massimo contributo con senso istituzionale e con la piena consapevolezza che la propria opera rappresenta un tassello essenziale, assieme a molti altri, per la costruzione di un percorso di rilancio dell'economia del nostro Paese.

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

Relazione Annuale 2005

Redazione

**Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture**
Via di Ripetta, 246
00186 - Roma
Tel. 06/36.72.31
Fax 06/36.72.32.74
Internet - <http://www.avlp.it>
E-mail: comunica@avlp.it



*Pubblicazioni della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria*

Via Po, 14 – 00198 Roma – Tel. 06/85981

Direttore

Mauro Masi

Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Stabilimento Salario – Roma
