

in due prospettive, la prima riguarda l'uso degli strumenti promozionali, la seconda attiene al controllo dell'effettivo possesso dei requisiti da parte delle imprese.

Quest'attività di vigilanza è in atto. Mi limito a riferire che, ad evitare fenomeni distorsivi, sono stati svolti accertamenti anche ispettivi, formulate diffide a cessare da forme promozionali che contraddicevano la particolare posizione delle SOA, è vero società per azioni; ma, è anche vero, titolari di attività privata il cui regolare svolgimento ha effetti condizionanti la buona esecuzione delle opere pubbliche; sono stati delineati campioni e regole di controllo degli attestati rilasciati.

Il sistema di qualificazione vigente richiede impegno e non scettica noncuranza da parte delle stazioni appaltanti, impone, in un mercato in cui esiste, comunque, solidarietà d'interessi tra le imprese operanti e impermeabilità dell'agire amministrativo, l'uso di tutti gli strumenti che sono idonei ad assicurarne la trasparenza, a rendere effettive, con l'indipendenza, l'impermeabilità delle SOA ad interessi diversi da quello che attiene al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione.

Bisogna riconoscere che il sistema delle imprese, nella fase transitoria in cui è stato chiamato a dimostrare direttamente alle stazioni appaltanti il possesso dei requisiti, ha osservato le indicazioni normative al riguardo e rarissimi sono stati i casi di riscontrato comportamento doloso.

Le difficoltà sperimentate nella realtà, in conseguenza del regime transitorio, saranno ridotte grazie alla semplificazione nella dimostrazione da parte delle imprese del possesso dei requisiti con l'unico documento, l'attestato di qualificazione.

\* \* \*

Vengo all'indicazione di fenomeni rilevati dai dati in materia di lavori pubblici.

Una prima constatazione è possibile: si riscontra una riduzione del tempo medio tra pubblicazione del bando e aggiudicazione. Nella relazione dello scorso anno era stato accertato, sia pure con una indagine a campione, in 173 i giorni necessari; nel 2000 il tempo medio, tra bando e aggiudicazione, è stato di 81,5 giorni.

Questo tempo medio varia in relazione all'importo dei lavori, al tipo di stazione appaltante, al tipo di opera, alla localizzazione territoriale, ma offre già campo ad approfondimenti che saranno relativi ai 62 casi in cui è stato di 532 giorni ed ai 182 casi in cui è stato di 290 giorni, per individuare le cause di tale situazione e di ovviarvi.

Ad altri fenomeni rilevati occorre, poi, accennare, perché essi si rapportano a principi del nostro ordinamento o di quello europeo e sono relativi alla pubblicità dell'azione amministrativa; alle procedure adottate di scelta del privato contraente e funzionalmente a queste procedure, al grado di concorrenza garantito, alle misure dei ribassi.

Tra i canoni dell'azione amministrativa in tema d'appalti vi è, difatti, quello della pubblicità dei bandi di gara, sostanzialmente la loro pubblicazione in albi pretori, bollettini ufficiali e gazzette ufficiali. Si sono riscontrati fenomeni

significativi, perché è vero che è stato constatato un valore medio di inosservanza del 18,2 %, ma è anche vero che in alcuni casi questo inadempimento consiste nell'adozione di una forma più ampia, ma non prevista dalle norme, di pubblicità. Inoltre, in tutte le fasce di importo e da tutte le stazioni appaltanti sono, viceversa, presenti iper-adempimenti di questi obblighi di pubblicità. Quel che conta, ora, è accertare se vi è stata interdipendenza tra mancata adozione di forme di pubblicità e partecipazione alle gare delle imprese, stabilire le ragioni di questi iper-adempimenti che determinano un costo aggiuntivo.

I dati delle procedure di scelta del contraente privato evidenziano un fenomeno che contrasta con una comune opinione: tra le varie forme apprestate dall'ordinamento è prevalente il ricorso a quella del pubblico incanto che attinge alla misura percentuale del 61 % circa. Il ricorso alla trattativa privata è stato riscontrato nel 13 % circa degli appalti, in prevalenza strade, opere di protezione dell'ambiente ed altre opere di edilizia pubblica. Gli importi medi delle trattative private sono, però, rilevanti, 720 milioni e si elevano nel settore della sanità a due miliardi. Limitato, a parte che talora è risultato inappropriato, il ricorso all'appalto concorso e all'appalto integrato, ove si tenga conto che gli importi medi si muovono intorno alla cifra di 6,2 miliardi; ma precipitano, se depurati di due interventi d'elevato importo.

Il grado di concorrenza negli appalti, è già espresso dal numero medio delle offerte ammesse.

E' 32 il numero delle offerte per i pubblici incanti, 20 per le licitazioni private, e cinque, nei casi di appalto concorso.

Tenuto conto degli importi, la situazione è la seguente: per gli appalti di importo tra 150 mila a 500 mila euro il numero medio delle offerte presentate ed ammesse risulta essere di 22 per ciascuna gara, numero che sale a 34 ed a 35 per gli appalti tra 500 mila e un milione di euro, per discendere verticalmente a 12 per gli appalti fino a 15 milioni di euro ed a nove per quelli superiori a tale cifra.

I dati esposti risultano rilevanti per individuare il grado di specializzazione del mercato, a parità delle altre condizioni, cioè come vari il grado di concorrenza in relazione al tipo di stazione appaltante ed al tipo di opere.

La media dei ribassi negli appalti si è attestata al 16 %, ma esiste una variabilità accentuata, secondo l'importo dell'appalto, la procedura di scelta del contraente privato ed il numero delle offerte ammesse nelle gare.

La distanza dei ribassi tra gli appalti da 150.000 a più di 15 milioni di euro è di soli 10 punti percentuali (da 15,73 a 25,36 %); ma vicine, sono, le medie di ribasso sia nei casi di pubblico incanto (16,54 %) che di licitazione privata (15,8 %). In base al numero delle offerte si ha, invece, una progressione ascendente della misura percentuale del ribasso (10,6 fino a 5 offerte; 13,6 da 5 a 20 offerte; 17,4 da 20 a 50 offerte; 20,2 da 50 a cento offerte; 22,3 più di 100 offerte).

I dati medi esposti seguono, però, ad una marcata variabilità tra le regioni, con casi di minimi ribassi, anomali, e tra le singole, grandi stazioni appaltanti come l'Anas, le Ferrovie.

Vanno segnalati taluni altri aspetti della domanda di lavori pubblici.

Questa domanda deve partire, secondo la normativa vigente, dalla programmazione.

Nella programmazione si pongono problemi di coordinamento tra programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e le decisioni di bilancio dei singoli enti.

Ciò non tanto per quanto concerne il rapporto con il processo di bilancio delle amministrazioni statali, ma con riferimento alle decisioni di bilancio delle regioni e delle autonomie locali.

La data prevista per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale in materia di lavori pubblici, il 30 settembre, difficilmente consente, infatti di disporre delle informazioni di natura finanziaria in base alle quali calibrare i piani d'investimento, anche in regione dei problemi connessi con i trasferimenti dei fondi. Sembrano profilarsi due strade parallele nell'attività di programmazione, l'una diretta a ricercare le grandezze finanziarie compatibili con l'equilibrio di bilancio, l'altra finalizzata ad individuare le opere da realizzare ed il relativo piano finanziario. Una riconsiderazione delle regole dettate dal Ministro dei lavori pubblici in tema di programmazione di opere pubbliche e, ove occorresse, dalla legge - quadro, deve essere, invece, opportuno oggetto di una riflessione perché possano essere individuate regole non dissonanti per una unitaria gestione contabile delle risorse destinate agli investimenti.

Della domanda di lavori pubblici sono, poi, interessanti taluni aspetti di carattere strutturale.

E' risultato che gli interventi in strade e ferrovie sono concentrati in tre regioni, Lombardia, Emilia e Campania; questo dato deve essere considerato nelle valutazioni intese ad un riequilibrio territoriale degli interventi.

Per talune categorie di opere risultano valori percentuali, cioè importi, con connotati di anomalia, sempre nella loro dislocazione territoriale (così delle infrastrutture energetiche il 28,9 % è localizzato in Campania; delle telecomunicazioni il 25,4 % in Lombardia, il 37,7 nel Lazio; dell'edilizia sociale e scolastica, dell'edilizia abitativa, di altra edilizia pubblica e di altre infrastrutture pubbliche, rispettivamente il 24,9, il 24,8, il 20,5 ed il 36,6 % delle opere sono localizzate in Lombardia; dell'edilizia sanitaria il 24,8 % in Emilia Romagna). Ciò porta a ritenere che la distribuzione territoriale è condizionata, piuttosto che da criteri di fabbisogno, da quelli di efficienza e capacità delle stazioni appaltanti nelle modalità di attuazione delle procedure di appalto e di affidamento dei lavori.

Va, poi, segnalato il differente ruolo che svolgono le stazioni appaltanti a seconda che operino nel mercato come unico acquirente oppure in regime di concorrenza, cioè a secondo del grado di coincidenza tra categorie delle opere e stazioni appaltanti.

Nel mercato italiano dei lavori pubblici si riscontrano posizioni monopsoniste che sono collegate alle attribuzioni di competenze stabilite dalle norme vigenti, ma non possono essere trascurate in valutazioni che spettano al legislatore ed agli amministratori pubblici per approfondire, se ed in quali limiti, il

ruolo di una stazione appaltante sul mercato debba influenzarne il funzionamento.

\* \* \*

L'attività di vigilanza sui lavori pubblici qualifica nella stessa denominazione l'Autorità e costituisce l'oggetto precipuo della sua azione intesa a garantire l'osservanza dei principi ai quali, col prevederne l'istituzione, la riforma in materia di lavori pubblici si richiama: il rispetto delle norme comunitarie e nazionali, la garanzia della concorrenza e dell'accesso agli appalti da parte delle imprese, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, la qualità delle opere pubbliche.

In questa sua azione di vigilanza l'Autorità ha mantenuto fede al criterio che si è posto, appena istituita: affrontare il rischio degli interventi diretti nei confronti dei comportamenti dissonanti rispetto ai principi prima indicati, senza rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce di fatti devianti.

La conoscenza dei dati e dei fenomeni, come prima ho detto è indispensabile per svolgere l'azione di vigilanza, ma non esaurisce, in se stessa, quest'azione.

Questa presenza attiva nelle concrete vicende di gestione dei lavori pubblici ha portato l'Autorità ad articolare l'azione di vigilanza in interventi di regolazione, in accertamenti di fatti inosservanti non solo della normativa, ma dei principi prima indicati, in specie il principio dell'efficienza, in indagini su fenomeni venuti in evidenza, in richieste alle autorità amministrative d'interventi correttivi.

Gli interventi di regolazione dell'attività in materia di lavori pubblici sono stati imposti dalla nuova normativa, articolata in minuziose disposizioni, con complessi problemi applicativi. L'Autorità ha dato riscontro alle richieste che provenivano da imprese e da stazioni appaltanti, sin dall'inizio della sua attività per la soluzione di un numero rilevante di questioni. E' giusto che questo deferimento sia avvenuto, perché la legge ne prevede l'esistenza proprio con il compito di garantire l'osservanza delle norme comunitarie e nazionali per i lavori pubblici statali, regionali, degli enti locali ed eseguiti da tutti gli altri organismi di diritto pubblico ed a certe condizioni anche da privati. L'illogica diversa soluzione che attui molteplici centri di riferimento per dirimere i problemi che la realtà dei lavori pubblici prospetta, sarebbe solo foriera di conseguenze negative che supererebbero il confine dell'inefficienza per attingere a situazioni in cui, apprestate più soluzioni, si consentirebbero scelte non sempre motivate dalla volontà di ricercare l'indirizzo esatto, ma quello più rispondente a certi interessi.

Se non che l'apprestamento di regole per il corretto funzionamento del mercato dei lavori pubblici richiede la partecipazione di tutte le sue componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si muovono nel mercato. Esso non può avvenire in solitudine. Da sempre, per le questioni di più rilevante interesse, ogni soluzione dell'Autorità è stata assunta dopo audizione degli interessati. Gli interessi che si muovono nel mercato sono, però, rappresentati da centri associativi; si è, perciò, assunta la scelta, che ha trovato consenso, di collegare all'Autorità le associazioni delle autonomie locali, quelle delle imprese e dei produttori, quelle dei professionisti protagonisti del



mercato. Questo collegamento, attuato con la sottoscrizione di protocolli di intesa, tende ad assegnare a tutte le associazioni nelle loro rappresentanze nazionali e locali la funzione di convogliare problematiche locali o nazionali perché se ne possa trovare soluzione. Questa soluzione, avviene con la partecipazione e con il contributo delle associazioni. Ogni problema concreto concernente le regole dell'azione amministrativa o dell'attività d'impresa, deferito o emerso dai dati dei lavori pubblici raccolti dall'Autorità, è, difatti, portato a conoscenza di tutte le associazioni anzidette perché queste, ove il problema sia incidente sugli interessi di categoria, possano partecipare alla sua soluzione. Per una maggiore efficienza di questo sistema si stanno attuando collegamenti in rete che permettano conoscenza dei fatti, comunicazioni e richieste attuate in tempo reale.

Un dato appare significativo. L'intensa attività di regolazione, svolta lo scorso anno ( 56 , tra determinazioni e atti di regolazione e centinaia d'interventi su fatti specifici e concreti, contenenti indicazioni del modo di corretto operare), ha consentito in quello in corso di corrispondere, con mero richiamo a chiarimenti già forniti, ad oltre l'80 % delle nuove richieste.

Ciò che più conta rilevare è che le stazioni appaltanti hanno maturato un atteggiamento di progressivo adeguamento agli orientamenti espressi dall'Autorità ed, in specie quando le segnalazioni pervengano in fase non pregiudicata dal fatto compiuto, l'azione dell'Autorità ha contribuito a prevenire comportamenti devianti, ha determinato provvedimenti correttivi, hanno evitato iniziative di ricorso al contenzioso, con riflessi negativi sull'efficienza e sull'economicità del sistema.

Nel settore si è venuto ad affermare un modello istituzionale, non usuale nelle concrete esperienze dell'ordinamento del nostro paese che guarda prevalentemente a regole vincolanti ed a connesse sanzioni, sistema basato sul concetto di "moral suasion".

I risultati già conseguiti con il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano gli interessi del settore potranno essere migliorati se con il concorde operare delle istituzioni, senza monopoli di competenze, senza duplicazioni o attribuzione di pretese salvifiche soltanto ai propri interventi, con l'apporto dei centri rappresentativi d'interessi. Si auspica, perciò, che queste sinergie possano essere attuate con tutte le amministrazioni statali interessate; con le amministrazioni regionali, per le quali la legge vigente prevede sistemi di collegamento organizzativo con lo stabilire che uffici regionali si colleghino funzionalmente con l'Autorità, perché questa possa esercitare le proprie funzioni.

Tutto ciò tenendo anche presente che la vigilanza sul mercato dei lavori pubblici non può essere svolta solamente in dimensione localizzata, essa richiede comparazione di dati, essa comporta conoscenze unitarie dei fenomeni, una sua parcellizzazione contrasta con i principi della libera concorrenza che si collegano alla garanzia all'accesso agli appalti qualunque sia la sede delle imprese, al diritto di stabilimento nell'ambito dell'Unione europea.

\* \* \*

Il riferimento all'Unione europea consente di dar conto delle iniziative assunte dall'Autorità in ambito comunitario.

L'Autorità ha concluso un accordo di collaborazione con la Corte dei Conti europea con il quale si garantisce lo scambio di dati e d'informazioni riguardo agli appalti di lavori pubblici in Italia cofinanziati dall'Unione europea; ha avviato un rapporto di collaborazione e collegamento con la Commissione europea; partecipa alle iniziative di gemellaggio riguardante alcuni paesi di cui è prevista l'entrata nell'Unione europea con l'Agenda 2000 della Commissione; fa parte del gruppo di lavoro creato in seno al Ministero degli affari esteri con il compito di coordinare i progetti in corso e preparare le strategie italiane di collaborazione (ed è rilevante il settore dei lavori pubblici) con altri nuovi paesi non solo dell'Europa centro orientale, ma anche mediterranei come Cipro, Malta e Turchia.

Tra le strategie di collaborazione è rilevante la partecipazione attiva dell'Autorità al progetto pilota sui pubblici appalti coordinato dalla Danimarca ed i cui obiettivi sono quelli di creare un sistema unico di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei, di permettere la soluzione rapida dei problemi che si creino per imprese italiane all'estero o per imprese estere in Italia, con una soluzione informale del contenzioso; quello di ricercare il metodo migliore per snellire le procedure e garantire la realizzazione delle opere.

Quest'ultima ricerca, il Benchmarking, è stata indirizzata dall'Autorità anche per verificare l'idoneità delle proprie procedure di intervento nel mercato dei lavori pubblici, perché il raggiungimento di risultati consistenti in una propria migliore visibilità, accessibilità, autorevolezza e imparzialità costituiscono

momento di autoverifica e consentono di corrispondere alla proposta, formulata in sede europea, di utilizzare scelte organizzative per la regolazione degli appalti quali assunte, con la creazione dell'Autorità, dall'ordinamento italiano; scelte, è opportuno ricordare, che sono conformi a quelle suggerite dall'Unione europea in significativi e precisi documenti (il Libro verde, il documento 98).

\* \* \*

Il sistema di gestione dei lavori pubblici si inserisce nel sistema della contrattazione pubblica ed i problemi sono comuni, le regole di fondo sono comuni, la disciplina, a volte differenziata si collega, più che a ragioni sostanziali, al momento in cui è stata formulata l'una o l'altra normativa, ovvero alla diversa collocazione nelle strutture amministrative dei centri che hanno provveduto alla stesura.

Iniziative europee, sono opportunamente intese a racchiudere in un nuovo testo normativo unitario le regole comuni.

Quanto risulti di complicata comprensione la separazione lavori pubblici, forniture e servizi, è reso evidente dalle problematiche delle quali nella realtà operativa occorre occuparsi. Così la distinzione tra lavori e forniture, mere forniture e forniture e posa in opera di materiali, applicazione della normativa sui servizi e servizi d'ingegneria. Ma, quando occorre occuparsi di competenze, di individuare il sistema normativo da applicare alle singole attività, quando si contende per l'interesse ad applicare questa o quella regola; quando tutto ciò si verifichi,

si creano ostacoli all'efficienza, si è occupati non in attività operativa, ma in un'azione che, per essere disgiunta dai bisogni (anche se a volte collegata a specifici interessi), si libra in un'aria rarefatta.

Per queste ragioni, l'Autorità guarda con interesse all'iniziativa europea, ha fiducia nell'attenta valutazione del Governo e del Parlamento, richiama la connessione che nel Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme in Italia l'OECD ha ritenuto di istituire tra creazione dell'Autorità per i lavori pubblici e iniziative da assumere nel campo delle forniture e dei servizi.

\* \* \*

Un'ultima considerazione.

La disciplina dei lavori pubblici non è stata ancora compiutamente attuata. Rimangono da emanare leggi o atti normativi regionali (nuova disciplina in coerenza con la legge quadro, conferenza dei servizi), regolamenti governativi (disciplina dell'attività dei lavori del Genio militare, regolamento relativo al performance bond, piano di sicurezza nei cantieri edili, decreti ministeriali (capitolati speciali per lavori relativi a beni di interesse storico e artistico, determinazione dei requisiti di qualificazione per lavori di restauro e manutenzione, schemi di polizza tipo per le coperture assicurative e le garanzie fideiussorie, titoli obbligazionari delle società di progetto, attuazione dell'istituto del subentro), atti di indirizzo governativo (relativo all'attività amministrativa delle regioni).

\* \* \*

E' di questi giorni la presentazione del disegno di legge recante primi interventi per il rilancio delle infrastrutture e delle attività produttive. Questo testo, per quanto riguarda le infrastrutture, si concreta, in un' articolata delega al Governo per la deroga limitatamente ,alle grandi opere, a 23 articoli della legge quadro su 45 che la compongono, ma si tratta degli articoli che attengono alle regole essenziali della gestione dei lavori pubblici. L'Autorità mette a disposizione del Parlamento e del Governo il proprio bagaglio di esperienze per gli apporti che questi possono offrire alla soluzione dei problemi.

\* \* \*

Con le presenti considerazioni che accompagnano l'annuale relazione, l'Autorità rassegna al Parlamento e al Governo i dati della gestione dei lavori pubblici in Italia e della sua attività.

Agli stessi organi costituzionali della Repubblica italiana assicura attività di collaborazione per segnalare fatti, fenomeni, emergenze. Ciò in quello stesso spirito che mi ha portato lo scorso anno a concludere ed oggi mi porta a confermare che la collaborazione funzionale tra le varie sedi istituzionali in Italia, l'attenzione all'attivarsi di sinergie in sede europea sono gli strumenti di un'azione volta a contrastare nel settore dei lavori pubblici disfunzioni e patologie, ma anche ad assicurare efficienza e qualità nella realizzazione delle opere.

**VOLUME I**  
(Relazione Annuale)

La predisposizione della relazione annuale al Governo e al Parlamento costituisce, oltre che un adempimento espressamente previsto dalla legge, anche un momento per volgere uno sguardo d'insieme alle diverse problematiche che caratterizzano il complesso mercato dei lavori pubblici e al ruolo svolto dall'Autorità in questo ambito.

Accanto all'individuazione delle disfunzioni esistenti, strettamente connessa al proprio compito di vigilanza, l'Autorità è chiamata anche a fornire un contributo per la valutazione delle cause ad esse sottese e, conseguentemente, per offrire le soluzioni possibili, coerenti con la finalità di garantire la funzionalità del mercato dei lavori pubblici.

La relazione annuale costituisce il momento di sintesi degli spunti di riflessione e delle molteplici osservazioni emergenti dallo svolgimento dell'attività di vigilanza, acquisiti in virtù della posizione di interlocutore privilegiato, rispetto agli operatori del settore, che la legge quadro attribuisce all'Autorità e che si è affermata nella prassi. La presente relazione, la seconda dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre le prime riflessioni su un sistema che ancora non può dirsi 'a regime' e sulle iniziative assunte dall'Autorità.

Una prima Sezione è dedicata a rappresentare l'evoluzione del sistema degli appalti sia sotto il profilo normativo sia per quanto attiene alle grandezze più significative del mercato. Nel contempo, vi si prospettano i fenomeni più rilevanti emersi in relazione all'attività di raccolta e verifica dei dati provenienti dalle stazioni appaltanti. La 'domanda' proveniente dal mercato e gli interventi funzionali posti in essere con riferimento sia a fattispecie specifiche sia a temi generali costituiscono oggetto della seconda Sezione. Vi si rappresentano anche gli orientamenti seguiti e le iniziative concretamente assunte per la creazione di sistematici collegamenti con i soggetti e le istituzioni operanti nel settore, in ambito nazionale ed europeo.