

L'adozione da parte degli Stati Membri delle citate direttive ha di norma prodotto una razionalizzazione e standardizzazione delle procedure di appalto nel mercato interno con indubitabili benefici in termini di efficacia, efficienza ed economicità delle opere a livello dei singoli mercati nazionali.

Tuttavia, gli obiettivi tesi alla libera circolazione delle imprese nel continente europeo sono stati raggiunti solo parzialmente, sia per la tendenza a privilegiare l'imprenditoria nazionale, sia per una serie di altri fattori di contesto che limitano la libertà e la possibilità delle imprese ad operare in Stati diversi da quelli di origine.

Le imprese europee hanno, infatti, dimostrato in questi anni una vocazione fondamentale locale, decisamente favorita dalle istituzioni nazionali e dal prevalere di interessi singoli rispetto a benefici complessivi.

La normativa in materia di appalti talora è stata elusa o più spesso utilizzata in una logica di adempimento e non di risultato privilegiando le logiche tese ai ribassi del prezzo piuttosto che quelle che avrebbero garantito una maggiore tempestività e qualità. Inoltre, l'interpretazione zelante della stessa normativa, che in molti casi ha cercato di osservare la forma piuttosto che procedere alla valutazione del merito, ha prodotto ingiustificati allungamenti dei tempi e l'emergere di contenziosi.

Le lamentele del mondo imprenditoriale unite alla giurisprudenza della Corte di Giustizia hanno indotto l'Unione Europea ad una profonda riflessione sugli appalti, tesa a garantirne, oltre al risparmio dei costi a parità di risultati, anche una maggiore tempestività, flessibilità e qualità negli esiti delle procedure di gara ad evidenza pubblica.

Le prime risultanze di tale orientamento si riscontrano con l'impulso verso la priorità della sostanza nei confronti della forma, la valutazione del merito, lo snellimento procedurale, la flessibilità e la certezza del diritto come diretta conseguenza della tempestività delle decisioni.

Ne è scaturita l'ammissibilità di indici di qualità nelle valutazioni delle offerte, la creazione della figura del contraente generale che assume una responsabilità globale su progetti di vasta dimensione, di opere strategiche e

di preminente interesse nazionale, lo stimolo al *project financing*, l'accettazione del *global service* dove la stazione appaltante può identificare un robusto soggetto imprenditoriale privato capace di affiancarla, rilevando da essa compiti estranei alla funzione pubblica e consueti invece nell'ambito delle attività d'impresa, il favore verso gli appalti integrati che prevedono la progettazione esecutiva, ecc.

Di recente, l'azione dell'Unione Europea si è fatta più intensa e mirata. Essa si è svolta sul fronte dell'innovazione, della semplificazione e dell'economicità necessarie per ridurre la complessità crescente e si è attuata con l'emissione delle direttive 2004/17/CE che "coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e di servizi postali" e 2004/18/CE "relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi".

Gli aspetti di innovazione sono rappresentati da un deciso orientamento verso "l'offerta più vantaggiosa", dal cosiddetto "dialogo competitivo" (in cui, prima della presentazione delle offerte, la stazione appaltante esamina con le imprese preselezionate le caratteristiche dell'appalto per meglio focalizzarne gli aspetti critici ed ottenere i migliori esiti di gara secondo rapporti prestazioni/prezzo ottimizzati da parte di ciascuna impresa), dall' "accordo quadro" (in cui, al fine di sveltire le procedure di aggiudicazione, vengono definiti i perimetri tecnico-economici entro cui le imprese possono effettuare offerte per un periodo di tempo pari, al massimo, a 4 anni, sufficiente al fine di garantire stabilità, ma non eccessivamente lungo per evitare la cristallizzazione dei rapporti contrattuali) e dai "sistemi dinamici di acquisizione" (che consistono sostanzialmente in offerte indicative, ma comprensive del capitolato d'oneri, gestite elettronicamente in tempo reale con la tecnica delle "aste online").

Gli aspetti di semplificazione e dell'economicità sono invece fondamentalmente contrassegnati dall'esigenza di conseguire economie di scopo accorpando in una entità unica le funzioni di vigilanza su ogni tipologia di appalti; secondo il legislatore europeo infatti si eviterebbero in

tal modo i costi fissi della enunpicazione delle attività comuni a tutti gli appalti, potendosi altresì conseguire una maggiore profondità ed estensione dell'azione di pianificazione, programmazione e controllo.

La più ampia discrezionalità concessa dal legislatore europeo alle stazioni appaltanti non deve peraltro considerare come un attenuazione dello spessore e dell'intensità della vigilanza.

Infatti, in primo luogo le azioni di innovazione e semplificazione hanno precisi limiti di applicabilità: ad esempio, il dialogo competitivo è utilizzabile "solo nel caso di appalti particolarmente complessi"; i sistemi dinamici di acquisizione non possono essere utilizzati per "ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza"; nel caso dei settori speciali (acqua, energia, trasporto e posta), le stazioni appaltanti possono effettuare solo un "dialogo tecnico" in cui possono "sollecitare o accettare consulenze che non abbiano l'effetto di impedire la concorrenza".

Pertanto, tali opportunità sono fruibili sempre e solo nel dominio delle massime garanzie di libera e leale competizione e di parità di condizioni degli offerenti.

Infine, le economie conseguite devono riflettersi in una maggiore penetrazione del controllo sotto il profilo della capacità di valutazione del merito dei singoli atti, della comprensione dei fenomeni distorsivi e dell'analisi delle tendenze.

In una parola, la strategia attualmente perseguita dal legislatore comunitario in materia di appalti pubblici pone l'accento sull'assoluta necessità di pianificare e programmare al meglio gli interventi, raggiungere maggiori livelli di efficacia in termini di raggiungimento degli obiettivi e conseguire la massima efficienza in termini di risparmio di risorse.

Sul piano operativo, le direttive europee presumono quindi l'adozione sistematica di tecniche di monitoraggio preventivo, concomitante e successivo, tipiche del mondo industriale privato, che vengono assunte come pilastri fondamentali dello sviluppo di lavori, forniture e servizi pubblici, al fine di creare le condizioni migliori per l'evoluzione economica e sociale del continente.

Tuttavia è da considerare che l'implementazione efficace di tali istituti innovativi si avrà solo in riferimento alla definizione della loro coerenza con quelli tradizionali.

Con riferimento a quanto esposto nelle precedenti riflessioni sul contesto internazionale ed europeo, è purtroppo da osservare che il nostro Paese, negli ultimi due lustri del secolo appena trascorso, ha recepito in ritardo il ritmo e la valenza dell'evoluzione complessiva, nonché le opportunità e i rischi ad esse connessi.

Il contesto nazionale

Gli effetti di questa inconsapevolezza si sono riflessi nella perdita di competitività delle nostre imprese nel contesto globale. Solo pochi e limitati settori sono riusciti faticosamente a mantenere il passo, anche se, tra essi, si ritrovavano casi di eccellenza ascrivibili alla creazione dei distretti industriali di successo.

Da indagini macroeconomiche significative e autonome effettuate in più sedi multilaterali il posizionamento dell'imprenditoria nazionale sul mercato mondiale è risultato molto critico.

Infatti, da una misura della correlazione tra l'indice di competitività micro-economica e il reddito individuale lordo nazionale, è risultato che, nonostante quest'ultimo fosse ancora abbastanza elevato, la sua bassa competitività micro-economica tendeva progressivamente a far perdere alle nostre imprese importanti posizioni nel mercato mondiale.

Inoltre, da una misura della correlazione tra l'indice di competitività delle imprese e l'ambiente microeconomico, è risultato che in Italia, ad una competitività strategica ed operativa delle imprese piuttosto alta, corrispondeva un ambiente microeconomico poco favorevole che ostacolava il loro sviluppo e il loro rafforzamento strategico.

Infine, dall'analisi della crescita economica in funzione dell'indice di competitività globale, è risultato che il nostro Paese era quello che aveva perduto più colpi rispetto ai paesi più forti e anche rispetto a quelli emergenti.

Ciò era da ascrivere a più fattori inquadrabili in due grandi categorie.

La prima era composta da una logica dove la gestione delle problematiche correnti da parte dei maggiori soggetti responsabili aveva annullato le capacità di pianificazione strategica dando luogo ad azioni che si sono progressivamente cristallizzate in scarsissimi investimenti in ricerca e sviluppo sia da parte pubblica che privata, in manchevoli incentivi all'innovazione, in una imprenditoria tesa più alla ricerca di posizioni di rendita che alla sfida indotta dalla competitività globale emergente, in un livello di scolarizzazione inadeguato a fronteggiare le sfide del terzo millennio, nel mantenimento di prezzi troppo elevati dei servizi infrastrutturali, nella farragine delle norme e, infine, nella lentezza della giustizia.

La seconda era composta dalla presenza di fenomeni distorsivi consolidati e in sviluppo che scoraggiavano gli investimenti e che si identificavano in un livello di economia sommersa troppo elevato, nell'identificazione di regioni dove la criminalità organizzata permeava significativamente la società civile e in un indice di percezione della corruzione inaccettabile in ogni caso, ma particolarmente insolita in un paese avanzato di grandi tradizioni civili e culturali.

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, a pari di altre istituzioni e imprese nazionali, sin dalla sua costituzione, ha dovuto pertanto operare in un ambiente progressivamente sempre più critico.

Le principali risultanze emerse fino ad oggi sul mercato degli appalti pubblici di lavori sono rappresentate in appresso.

Per quanto attiene le difficoltà strutturali, il primo fenomeno che tende a sfumare l'incisività dell'azione di vigilanza è da ascrivere all'eccessivo numero delle stazioni appaltanti che si traduce in una moltitudine di micro-appalti (inferiori al limite di € 150.000) che a sua volta si traduce in una folla di micro-imprese inidonee a comparire su mercati che non siano maturi, settoriali e strettamente locali.

Ciò ha come diretta conseguenza la progressiva perdita di competitività dell'imprenditoria nazionale su mercati più estesi che richiedono solidità finanziaria e tecnico-organizzativa, capacità ampie e

multidisciplinari, adattabilità a contesti diversi, tecniche innovative tese alla minimizzazione dei costi e alla tempestività e qualità dei risultati.

Le ragioni del fenomeno sono di due ordini: il primo è di natura strutturale ed è indotto dalla mancata concentrazione delle stazioni appaltanti a livelli amministrativi pubblici di gerarchia più alta (ad esempio, provinciale o regionale); il secondo attiene a connotazioni distorsive di un mercato che dovrebbe essere concorrenziale al massimo e che invece è viziato o dalla suddivisione artificiosa dell'appalto in parti ciascuna al di sotto della soglia o dalla definizione di condizioni di gara che restringono l'accesso alle sole imprese locali.

Gli sprechi derivanti da questa organizzazione di mercato sono incalcolabili.

L'estensione delle stazioni appaltanti ai livelli minimi della gerarchia pubblica produce enormi diseconomie istituzionali di scala e di scopo che si riflettono sulle imprese moltiplicando i costi fissi a discapito delle energie che si potrebbero dedicare all'incremento delle quantità e delle qualità di risorse professionali tese allo sviluppo e alla soluzione di eventuali problemi. Inoltre, produce una incredibile lievitazione dei costi e dei prezzi in quanto ad esempio, non induce i risparmi derivanti dagli sconti quantità. Infine non rafforza le imprese più capaci condannandole a dimensioni insufficienti a competere in un mercato globale.

Peraltro, le connotazioni distorsive indotte dalla corruzione e dalla criminalità organizzata scoraggiano gli investimenti e pongono in fuga le imprese e le professionalità migliori distruggendo la certezza del diritto, creando disuguaglianze, miseria, apatia, rassegnazione e precipitando la società civile in un baratro senza fondo.

Lo scotto che, a sua volta, paga il mondo imprenditoriale nazionale consiste nella perdita progressiva delle quote di mercato relativa agli appalti di mole più ampia, da cui derivano perdita di competitività e declino progressivo.

Un ulteriore fattore strutturale che ha creato difficoltà all'azione di vigilanza è stato riscontrato nell'incertezza e nei diversi orientamenti tra

Autorità e Regioni in sede di applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Questo fattore si è aggiunto ad un frequente ambito indeterminato in sede di redazione di norme delegate e all'approccio tradizionale di talune Regioni ad attenuare i vincoli prescrittivi nazionali e a favorire le imprese locali.

La normazione autonoma da parte delle Regioni in materia di lavori pubblici ha inoltre portato alla creazioni di mercati regionali.

La sempre più frequente diffusione di società miste, costituite dagli enti locali per la gestione di servizi pubblici, le nuove figure di contraente generale e le tecniche di *project financing* si prestano, se interpretate in senso distorto, alla creazione di possibili concentrazioni di imprese con lesioni allo sviluppo della concorrenza tra le imprese, alla trasparenza e all'equità di trattamento.

Anche se, da parte dell'Autorità, si è cercato di dirimere le problematiche facendo ricorso ai valori fondanti della Costituzione e dell'Unione Europea, l'impatto di esse si è tradotto in allungamenti dei tempi di realizzazione con scadimento dell'efficienza finanziaria e di programmazione.

Inoltre, il sistema di qualificazione delle imprese presenta molti caratteri di perfettibilità.

Infatti, mentre da un lato la legge n. 109/94 istitutiva dell'Autorità e il D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 hanno disposto che la certificazione della qualificazione delle imprese sia posta in capo alle Società Organismo di Attestazione (S.O.A.) su cui vigila l'Autorità, dall'altro il decreto legislativo n. 9 del 2005 ha disposto che l'attestazione del possesso dei requisiti della sola categoria d'impresa dei contraenti generali sia effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si è operata pertanto una duplicazione di funzioni tra le S.O.A. (che sono società di diritto privato) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che è un soggetto pubblico) creando una commistione tra due funzioni di qualificazione affidate a soggetti istituzionalmente diversi, in carenza di previsioni di raccordo tra le due sfere

di azione e con l'ulteriore imbarazzo che all'Autorità spetta, in linea generale e omnicomprensiva, in posizione di piena autonomia e di indipendenza di giudizio e di valutazione, il potere di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare sull'intero comparto dei lavori pubblici.

Ancora, esistono talune imperfezioni del processo di funzionamento posto in essere.

Esso parte da una legislazione perfettibile in termini di accuratezza della programmazione dei lavori. Infatti, nel caso di appalti di lavori pubblici, la legge Merloni e il Regolamento D.P.R. n. 554/99 non delineano il contenuto minimo degli Studi di Fattibilità (SdF); a ciò si aggiunge il fatto che la legge n. 144/99 considera lo SdF come strumento preliminare ordinario per le decisioni d'investimento solo per opere maggiori di € 10 milioni, connotandolo pertanto - in base ad una interpretazione riduttiva - con una caratteristica di straordinarietà. L'assenza degli SdF per opere significative inferiori a € 10 milioni connota l'iniziativa di un appalto in termini di maggiore incertezza sui tempi e sui costi di realizzazione.

La testimonianza sul campo di tale carenza è riscontrata dai frequenti scostamenti tra tempi di realizzazione programmati e tempi effettivi e dagli scostamenti tra costi programmati e quelli sostenuti.

Essi denunciano una scarsa efficienza nella programmazione e una altrettanta scarsa efficienza finanziaria attribuibile all'assenza degli SdF ma anche, con ogni probabilità, alla mancanza o limitazione di procedimenti sistematici di monitoraggio preventivo e concomitante da parte delle stazioni appaltanti a riguardo del processo di lavoro dell'impresa (controllo della adeguatezza, affidabilità e legittimità del suo modo di lavorare, delle sue competenze, della sua struttura organizzativa), della conduzione del progetto (controllo delle attività, dei tempi, dei costi e dei rischi), della qualità delle realizzazioni (controllo del rispetto delle specifiche, sia funzionali che di qualità) e della bontà dell'investimento (controllo del valore aggiunto fornito dal prodotto in relazione all'impiego delle risorse finanziarie).

Altri fenomeni della specie riguardano l'inosservanza della pubblicità dei bandi di gara, i tempi amministrativi circa doppi rispetto a quelli di realizzazione e il progressivo prolungamento dei tempi di realizzazione rispetto a quanto programmato.

Non è da trascurare anche la tradizionale preferenza nei confronti delle logiche di gara più semplici: la frequenza del pubblico incanto è di norma maggiore di quella attinente alla licitazione privata che a sua volta è maggiore di quella relativa all'appalto concorso; a tali tipologie di gara si affianca inoltre una significativa presenza della trattativa privata.

Tale prassi, tipica degli appalti di lavori nazionali, preferisce l'aggiudicazione per pubblico incanto a fronte di un progetto già predisposto (o fatto predisporre) dalla stazione appaltante e, a fronte dell'indubitabile vantaggio dell'obiettività aritmetica dell'aggiudicazione, ben poco dice sulla capacità progettuali, organizzative e realizzative dell'impresa aggiudicataria che vengono valutate in altra sede secondo modalità non contestuali. Questo modo di procedere aumenta la rischiosità del buon fine degli appalti in termini di rispetto dei tempi e dei costi, nonché della qualità della realizzazione.

A tali problematiche, in aggiunta al sempre più frequente uso dell'appalto integrato, dovrebbero ovviare le applicazioni delle recenti norme. Infatti, ad esempio, il dialogo competitivo e anche il dialogo tecnico, dovrebbero migliorare le capacità di valutazione preventiva da parte delle stazioni appaltanti sull'idoneità tecnico-organizzativa e finanziaria delle imprese partecipanti.

Il secondo gruppo di fenomeni riguarda invece le varie fattispecie decisamente maliziose.

Un primo aspetto riguarda gli atteggiamenti collusivi delle imprese partecipanti, tesi a far lievitare i prezzi e ad eludere la concorrenza in danno alla finanza pubblica.

In pratica si tratta di turbative di gara che, nel caso di aste e licitazioni private al di sotto della soglia comunitaria, assumono dinamiche anomale dei ribassi (valori delle offerte percentuali dislocate tutte all'interno di

qualche punto, valori concentrati solo in determinati intervalli, crescita dei ribassi lineare unita a restanti e preponderanti valori di ribasso tutti in corrispondenza di una determinata soglia, distribuzione lineare dei ribassi con estremi troppo vicini o troppo distanti) indicative di collusione tra le imprese partecipanti.

Un secondo e più preoccupante aspetto riguarda le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti.

Queste, in prima istanza, attengono a turbative d'asta che di fatto eliminano del tutto la concorrenza, fanno lievitare i prezzi e incidono profondamente sulla qualità e affidabilità dell'opera; secondariamente, in fase di realizzazione, attengono alla tematica del lavoro sommerso, alle violazioni riguardo alla sicurezza del lavoro, alle connesse omissioni contributive nei confronti dell'INPS, INAIL e Casse edili con danno all'erario e ai reati di sfruttamento di manodopera irregolare. Da ultimo, riguardano collaudi probabilmente inattendibili che possono dar luogo a catastrofi e ad eventi luttuosi come di recente è avvenuto in taluni recenti casi.

A fronte delle problematiche esposte, i risultati conseguiti dall'Autorità nel periodo che va dalla sua costituzione al momento in cui si scrivono questa pagine sono molteplici e di indubbio rilievo istituzionale e per lo sviluppo d'impresa.

In primo luogo, si è assunta una consapevolezza, comprovata da fatti rilevati sistematicamente, delle problematiche che affliggono il settore dei lavori pubblici nel nostro territorio e che rendono difficoltoso il suo regolare sviluppo.

L'individuazione dei fattori ostativi è condizione propedeutica essenziale alla loro possibile rimozione: se i problemi non sono conosciuti, non possono neanche essere risolti.

Secondariamente, l'azione di vigilanza esercitata ha creato una esperienza che costituisce un patrimonio intellettuale fondamentale per stimolare le stazioni appaltanti a migliorare il funzionamento dei procedimenti di programmazione, esecuzione delle gare, progettazione, realizzazione e collaudo e che tende a privilegiare le imprese virtuose.

Da ultimo, l'attività di raccolta, controllo, memorizzazione e conservazione dei dati degli appalti di lavori da parte dell'Osservatorio dei lavori pubblici, ha creato un sistema informativo che *in nuce* rappresenta il fulcro attorno a cui si potranno aggregare in una logica incrementale coerente e coesa le nuove responsabilità assegnate dal Parlamento all'Autorità nella logica di recepimento delle direttive europee in tema di vigilanza sull'acquisizione di forniture e servizi.

Le
prospettive

L'ampliamento dei ruoli dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici disposto dal Parlamento con recente legge 18 aprile 2005, n. 62, imporrebbe innanzitutto la modifica della sua denominazione nella più generale dizione di "*Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici*".

In tale ambito, le prospettive di sviluppo strategico dell'Autorità si intravedono già tracciate su alcune linee direttrici primarie che suscitano a loro volta la costruzione di ulteriori linee, essenziali alla realizzazione delle precedenti.

Una prima direttrice primaria consiste nella messa a frutto dell'esperienza conseguita nella vigilanza sugli appalti di lavori al fine di predisporre e porre in essere una architettura normativa, funzionale, organizzativa e tecnica tesa ad attenuare drasticamente le imperfezioni e le distorsioni riscontrate.

La seconda direttrice primaria consiste nell'integrazione delle iniziative tese all'innovazione e alla semplificazione nell'architettura definita dalla prima direttrice.

La terza ed ultima direttrice primaria consiste nell'ulteriore integrazione della vigilanza sulle forniture, sui servizi a fini pubblici e su taluni servizi esclusi (acqua, energia, trasporti e posta) nell'architettura definita dalla prima e dalla seconda direttrice.

La costruzione di una architettura siffatta implica problematiche di complessità indotte dalla maggiore dimensione e dalla molteplicità dei diversi contenuti da trattare a fini di vigilanza.

La soluzione di tali problematiche suggerisce in prima istanza la costruzione di ulteriori linee direttrici.

La prima può essere identificata nella necessità di una maggiore estensione e profondità della vigilanza che dovrebbe estrinsecarsi su dimensioni molteplici e più ampie riguardanti l'intero ciclo di vita degli appalti, le tipologie di monitoraggio da porre in essere, la diversificazione delle professionalità di vigilanza riguardanti i vari settori per quanto attiene la regolamentazione, la tecnologia, il mercato e i processi di funzionamento.

La seconda può individuarsi nella necessità di scambiare, con reciproca utilità, dati ed informazioni con ulteriori soggetti istituzionali (Ministero dell'interno, DIA, Ministero dell'economia e delle finanze, CIPE, Ministero 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.

La direttrice precedente implica la costruzione di una cooperazione applicativa polivalente in grado di colloquiare con questi soggetti. Tutto ciò significa trasformare l'Osservatorio dei lavori pubblici nell'“*Osservatorio degli appalti pubblici*” cioè in un sistema informativo ICT di grande rilievo in grado di raccogliere, controllare, memorizzare, gestire ed elaborare a fini di vigilanza dati ed informazioni relative a lavori, forniture e servizi pubblici, la cui complessità - da ascrivere sia ad un incremento drastico delle dimensioni sia alla diversificazione dei contenuti - può essere gestita solo con metodologie strutturate di pianificazione strategica e di realizzazione controllata, per aggregazione successiva e con risorse umane e strumentali adeguate e, in prima istanza, data l'attuale carenza di risorse finanziarie, nell'ambito di progetti già finanziati.

L'integrazione di tali direttrici è riassumibile nella predisposizione di un percorso di pianificazione strategica della novella *Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici*, da strutturare secondo una prima fase di accertamento dei bisogni, della situazione in essere e di quella che si prospetta, da una seconda fase di creazione dell'architettura tecnico-organizzativa necessaria

per esercitare le nuove responsabilità assegnate dal Parlamento e da una terza fase consistente nella identificazione dei vincoli, nello stabilimento delle priorità, nell'identificazione delle risorse necessarie e nella definizione di piani operativi di realizzazione.

L'identificazione delle tappe, delle attività, delle interrelazioni e dei controlli del percorso costituirà il piano strategico di sviluppo dell'Autorità da eseguire nei prossimi anni.

Il piano strategico di sviluppo costituirà la base per la determinazione dei piani operativi annuali dell'Autorità che saranno sviluppati nel tempo in riferimento alle priorità politiche e a quelle di natura tecnico-progettuale, nonché alle criticità dei vari settori da vigilare e alla disponibilità di risorse.

Nella prima fase di elaborazione del piano strategico sarà necessario stimare l'ampiezza dei volumi da gestire.

Negli anni decorsi, l'Autorità ha effettuato la propria opera di verifica su circa 38.000 appalti di lavori e per un importo di circa € 19 miliardi per anno; la maggioranza degli appalti sono risultati di piccola entità (inferiori a € 150.000), ma la maggioranza della spesa si è verificata in corrispondenza di un numero limitato di appalti: il mercato è pertanto molto polverizzato e le opere di importo superiore a € 150.000, pur essendo in numero contenuto, coprono la massima parte della spesa.

Se invece si pone mente alla spesa pubblica per servizi e forniture, si nota che essa espone un valore circa 5 volte superiore (€ 100,6 miliardi nel 2003, di cui appena 15,3 ascrivibili allo Stato e il resto alle Regioni, alle Aziende sanitarie ed ospedaliere, ai Comuni, alle Province e ad altri Enti), valore che, oltretutto è in crescita (+8,8% rispetto al 2002, pari ad un incremento di spesa di € 5,6 miliardi).

Tali appalti sono anch'essi polverizzati salvo il caso in cui il mercato presenta una connotazione sostanzialmente monopsomica.

Essi attengono a più categorie (prodotti e servizi per l'ufficio, per l'energia, per l'acqua, per il trasporto, per la sanità, per la gestione e i pasti del personale, per lo smaltimento rifiuti, ecc.).

I volumi di dati relativi agli appalti da osservare e vigilare saranno pertanto almeno 5 volte più grandi di quelli attuali e quindi, anche se sarà possibile entro certi limiti effettuare talune economie di scala e di scopo stimabili ad alcuni punti percentuali, esse dovranno essere riassorbite dall'acquisizione dal mercato di risorse umane e strumentali pregiate ben più ampie e a spettro professionale allargato rispetto a quelle di cui l'Autorità attualmente dispone. Infatti, dovranno essere disponibili competenze multidisciplinari necessarie per la trattazione sotto il profilo normativo, regolamentare, professionale e tecnico dei vari nuovi settori da sottoporre a vigilanza.

Nella seconda fase di elaborazione del piano strategico si procederà alla progettazione preliminare di una piattaforma logistica, tecnologica ed organizzativa unitaria atta a raccogliere, controllare, memorizzare, conservare, porre in sicurezza e rendere disponibili i dati provenienti dagli appalti relativi ai vari settori.

La piattaforma, da gestire con tecniche standardizzate, dovrà essere scalabile (cioè in grado di potenziarsi sia in relazione all'incremento del traffico dei dati da trattare, sia all'inserimento dei settori da sottoporre progressivamente a vigilanza). Il piano prevederà che la funzionalità della piattaforma sia *in primis* predisposta e collaudata in riferimento al settore dei lavori, in riferimento a cui l'Autorità dispone sia dei dati sia della necessaria esperienza elaborativa.

In questa fase dovrà essere prevista la capacità della piattaforma a consentire via via, in una logica di cooperazione applicativa, le interconnessioni telematiche finalizzate allo scambio di dati con le istituzioni, le stazioni appaltanti e le imprese interessate sia al processo degli appalti e sia alla vigilanza.

La terza fase del piano strategico sarà dedicata alla pianificazione dell'inserimento nella piattaforma dei settori ulteriori da sottoporre a vigilanza.

La temporizzazione della pianificazione sarà condizionata da due fattori: il primo attiene alla criticità dei vari settori; tanto più un settore sarà

considerato critico e tanto prima dovrebbe essere soggetto a vigilanza sia in termini di miglioramento dell'efficienza di programmazione e dell'efficienza finanziaria, sia in termini di azione di contrasto ai possibili atteggiamenti collusivi delle imprese e alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Il secondo fattore attiene alla disponibilità di risorse la quale, se insufficiente, potrà alterare la lista delle priorità (potrebbe essere in tal caso preferito l'inserimento di settori meno critici sotto l'aspetto dimensionale) ovvero rallentare il processo di razionalizzazione e di risanamento della spesa pubblica in termini di maggiore efficacia, efficienza, economicità, qualità e tempestività per quanto attiene lavori, forniture e servizi.

Nell'ambito di questa ultima parte del piano strategico saranno quindi, in riferimento alle indicazioni del Parlamento, definite in primo luogo le priorità degli interventi; a seguito di ciò saranno definite sul piano tecnico-organizzativo le loro interdipendenze, i costi e i tempi previsti, le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui disporre, nonché le tecniche di monitoraggio da porre in essere.

Da tutti questi dati scaturiranno i piani operativi annuali la cui integrazione costituirà un Piano Generale Operativo attraverso cui si snoderà l'attività progettuale e realizzativa dell'architettura tecnico-organizzativa dell'Osservatorio dell'Autorità affinché, da parte delle specifiche funzioni ispettive preposte alla vigilanza dei vari settori, possa essere effettuata l'attività dovuta.

Nel medio periodo occorre, peraltro, dotare l'Autorità di adeguate risorse finanziarie e professionali, altrimenti tutto il quadro sopra descritto rischia di rimanere a livello di semplice intento.

Ed invero, la gestione contabile è caratterizzata da una forte rigidità di bilancio, per il 2004 pari ad oltre il 97% della totale disponibilità finanziaria (spese obbligatorie e inderogabili).

In particolare, il contributo ordinario a carico dello Stato per il funzionamento dell'Autorità per l'anno 2004 era stato fissato, in sede di formazione del bilancio dello Stato, in € 18.710.000,00 successivamente

decurtato, per effetto del decreto legge n. 168/2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 191/2004, ad € 18.460.000,00 (- € 250.000,00).

Tale stanziamento è stato, nel corso dell'esercizio 2004, integrato per € 1.750.823,00, a seguito dell'inquadramento nei ruoli dell'Autorità di n. 56 unità provenienti da Amministrazioni dello Stato.

L'ammontare totale dei trasferimenti, per funzionamento, dal bilancio dello Stato per l'anno 2004 è stato pari ad € 20.210.823,00.

A fronte di tale entrata complessiva, per il funzionamento degli Organi Istituzionali è stata impegnata una somma pari ad € 1.009.036,91, mentre per il personale in attività di servizio la somma impegnata nell'anno ammonta ad € 12.799.656,66 (oltretutto, nel corso dell'esercizio 2004, si è provveduto a far fronte, con le disponibilità iniziali del capitolo, al maggior onere del personale per l'adeguamento stipendiale 2004 derivante dal rinnovo del CCNL). Per l'acquisto di beni e servizi la somma impegnata ammonta, invece, ad € 2.328.428,40. In particolare.

- Canoni di locazione € 797.225,72;
- Spese telefoniche e postali € 178.227,29;
- Sistema di gestione dei servizi telematici € 237.700,53;
- Spese per canone di energia elettrica, acqua, riscaldamento e condizionamento € 79.936,62
- Canoni di noleggio macchine d'ufficio, fornitura buoni carburante e materiale tecnico ed informatico € 177.045,34;
- Adempimenti legge 626 € 141.262,37;

Lo sforzo tuttavia, se accortamente e correttamente gestito, non potrà non essere coronato da successo. A mò d'esempio l'esperienza insegna che il risparmio di costi a parità di risultati tra un progetto sottoposto a monitoraggio analitico durante il suo intero ciclo di vita (pianificazione, programmazione, studio di fattibilità, progettazione e realizzazione) e lo stesso progetto controllato con tecniche empiriche o approssimative è pari a circa il 30% del suo costo totale. Tale valore può inoltre incrementarsi oltre ogni ragionevole limite in presenza di atteggiamenti collusivi tra imprese o di possibili distorsioni indotte dalla criminalità organizzata.

Nel medio termine di un quinquennio, pertanto, risparmi di costi degli appalti pari al 10% (appena un terzo dei risparmi ottenibili) ragionevolmente conseguibili con l'effettuazione della vigilanza sui settori delle forniture e dei servizi potrebbero tramutarsi in una minore spesa a parità di risultati pari a € 10 miliardi per anno. L'incremento dei fondi per il funzionamento dell'Autorità in un contesto di responsabilità estese ad un primo livello di vigilanza sulle forniture e sui servizi sarebbe stimato pari, in base ai volumi da gestire, a cinque volte (circa € 100 milioni) la dotazione attuale e appare ben poca cosa rispetto all'entità dei risparmi conseguibili.

Se, nel tempo di medio periodo si riuscisse a raggiungere tale primo obiettivo, l'azione di vigilanza potrebbe essere resa ben più penetrante. In tal caso, a seguito dell'esperienza e del successo dell'azione di vigilanza esercitata nel primo quinquennio, con ulteriori potenziamenti (da valutare in riferimento all'esperienza effettuata) della dotazione dell'Autorità, si potrebbe riuscire a raggiungere l'obiettivo del 30% del risparmio della spesa pubblica per lavori, forniture e servizi raggiunto in altri paesi. In tal caso, si inciderebbe 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 in un futuro che già è iniziato da tempo. Al superamento di essa, l'Autorità tutta fornirà il suo massimo contributo con senso istituzionale e con la piena consapevolezza che la propria opera rappresenti una pietra essenziale, assieme a molte altre, per la costruzione di un percorso di rinascita e di riscatto del nostro Paese.

PAGINA BIANCA