

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