

Relazione annuale 2007

* * *

Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino

PAGINA BIANCA

Desidero innanzi tutto, anche a nome degli altri Componenti del Consiglio, rinnovare il nostro deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto accordarci in occasione della presentazione, da parte dell'Autorità, della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2007.

Rivolgo nel contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente della Camera dei Deputati, che ci ha concesso l'ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza.

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

1. Attività ed assetto organizzativo dell'Autorità

Permettetemi di iniziare con qualche dato sulla attività amministrativa ed organizzativa posta in essere dall'Autorità nel 2007.

Il nuovo posizionamento dell'Autorità, volto a concentrarsi su interventi di maggiore rilievo e sulla tutela della concorrenza in fase di gara con riferimento ai requisiti di partecipazione, ha portato, ad un esame, nel corso del 2007, di 4.646 esposti e di 2.080 segnalazioni per l'annotazione al Casellario informatico. Dette segnalazioni sono aumentate, nel 2007, del 65% rispetto al 2006.

Le delibere su questioni a valenza generale, rese in tale anno, sono state 25, mentre l'attività di precontenzioso, ovvero le ipotesi di

soluzione di controversie in fase di gara, hanno comportato la definizione di 383 pareri.

**Attività di
vigilanza
dell'Autorità**

Nell'esercizio della propria funzione, l'Autorità ha richiamato le Stazioni appaltanti per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di contratti pubblici con 66 deliberazioni; le determinazioni, ovvero atti generali di regolazione del mercato, sono state 8 e 4 le segnalazioni al Governo e al Parlamento in materia di deroga alle disposizioni del Codice per l'attuazione degli interventi di emergenza; di disciplina dell'arbitrato nell'ambito dei contratti pubblici; di sicurezza nei cantieri e di opere provvisorie; di declaratoria delle lavorazioni relative a barriere e protezioni stradali.

L'attività si è completata con sopralluoghi effettuati presso i soggetti vigilati e la vigilanza sul sistema di qualificazione.

Molto lavoro è stato fatto per dotare l'Autorità di una organizzazione adeguata ai nuovi compiti che l'ordinamento negli ultimi anni le ha assegnato.

La vigilanza è stata scissa in due strutture, in modo da creare professionalità adeguate nei diversi settori (lavori, da un lato, servizi e forniture, dall'altro).

Lo stesso Osservatorio, che dell'Autorità costituisce una delle funzioni principali, è stato articolato in due Direzioni, una per lo sviluppo e la gestione del sistema informatico ed una per la raccolta e validazione dei dati statistici e l'analisi del mercato. Il potenziamento e la specializzazione delle funzioni dell'Osservatorio ha consentito, sulla base di appositi Protocolli con gli Osservatori regionali, di costruire un unico sistema condiviso per la raccolta ed elaborazione di dati inerenti i contratti e la loro gestione, che rafforza la posizione dell'Autorità quale momento centrale ed unitario nel settore del mercato degli appalti di lavori, servizi e forniture che sono rimessi alla sua vigilanza.

L'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha intensificato le collaborazioni con le istituzioni comunitarie.

Essa, collaborando con il Dipartimento per le politiche comunitarie, è divenuta interlocutrice delle iniziative europee sugli appalti, con particolare riferimento alle attività volte a ridurre le procedure d'infrazione e a suggerire soluzioni dei problemi derivanti dai controlli, partecipando, tra l'altro, al progetto pilota per l'applicazione del diritto comunitario e all'apposito gruppo sull'*e-procurement*.

In attuazione degli obblighi delle direttive 2004/17 e 2004/18 l'Autorità provvede altresì all'attività di predisposizione dei prospetti statistici per la Commissione.

**Collaborazioni
con le Istituzioni
Comunitarie**

2. Il mercato Italiano dei contratti pubblici.

2.1 La struttura della domanda

Il valore del mercato desunto dai dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi agli appalti posti in gara per il 2007, è pari a circa 76 miliardi di euro, ovvero circa il 5,1% del PIL.

Si tratta di un valore che si riferisce ai soli appalti di importo superiore a 150.000 euro per i quali è previsto l'obbligo di comunicazione all'Autorità.

Non vi sono, inoltre, compresi gli appalti non rientranti nell'ambito di applicazione del Codice, come, ad esempio, gli appalti "esclusi" ed alcuni appalti per la difesa.

Il *trend* della spesa, osservato dall'Autorità negli ultimi cinque anni, mostra un andamento di lieve crescita - circa il 3% annuo. Tuttavia, in rapporto al PIL, la spesa in contratti pubblici è rimasta pressoché costante.

**Il mercato dei
contratti pubblici**

Scendendo nel dettaglio, emerge la prevalenza degli appalti di servizi che rappresentano circa il 33% del totale dei contratti (22,5 miliardi di euro), seguiti dagli appalti di lavori che rappresentano il 30% del mercato (20,4 miliardi di euro) e dagli appalti di forniture di beni pari al 17% del totale (11,9 miliardi di euro). Il restante 20% del mercato è rappresentato da appalti misti (5,2 miliardi di euro) nei settori ordinari ed appalti nei settori speciali (7,9 miliardi di euro).

Il settore dei servizi, già prevalente, come si è detto, dal punto di vista del valore complessivo di mercato, si caratterizza anche per un valore medio delle gare più elevato di quello degli altri contratti. Per quanto riguarda la scelta del contraente, la procedura aperta viene utilizzata per il 54% del valore degli appalti, la procedura negoziata per il 27% e la procedura ristretta per il 17%.

**Procedure di
aggiudicazione
negli appalti
pubblici di
servizi, lavori e
forniture**

Nel settore dei lavori pubblici, si rileva che la quasi totalità dei bandi di gara (poco più del 97%) è di importo compreso tra 150.000 e 5.000.000 di euro, ovvero sotto la soglia comunitaria fissata, nel 2007, a 5.278.000 euro. Le procedure maggiormente utilizzate per l'aggiudicazione sono quelle aperte. Il 56% del valore complessivo dei contratti viene infatti aggiudicato attraverso tali procedure. Il ricorso alle procedure ristrette riguarda il 34% del valore degli affidamenti, anche se in termini di numerosità rappresentano solo il 10%; le procedure negoziate sono utilizzate per un esiguo 6% del valore dei contratti.

Nel settore delle forniture i contratti sono affidati mediante procedure di tipo negoziato per il 23% del valore complessivo del comparto; una loro consistente quota (circa il 65%) viene affidata tramite procedure aperte. Le procedure ristrette riguardano poco più del 10% del valore totale degli affidamenti.

Gli appalti di un valore inferiore a 150.000 euro, sulla base dei dati inviati all'Autorità, mostrano una elevata frammentazione.

Infatti, pur essendo il dato fortemente sottostimato, gli appalti di importo inferiore a € 150.000 ammontano a € 2,7 miliardi e sono circa 41.128 contro 35.502 di importo superiore a 150.000 €.

Se si considera che il costo amministrativo di gestione di un appalto è sostanzialmente indipendente dall'importo a base di gara, l'elevato numero di appalti per importi inferiori a 150.000 euro impone una riflessione sulla necessità di intervenire per razionalizzare i costi di gestione delle stazioni appaltanti anche attraverso un loro accorpamento.

2.2 La struttura dell'offerta.

Dal lato dell'offerta, i dati rilevati del 2007 consentono di fornire un quadro di dettaglio per il solo settore dei lavori e per gli appalti superiori ai 150.000 euro essendo questo il solo settore per il quale vige il sistema di qualificazione obbligatoria. Le imprese qualificate per tali appalti sono 32.945.

Le società di capitali rappresentano quasi il 60% del totale, con prevalenza di società a responsabilità limitata.

L'elevata numerosità delle società a responsabilità limitata pone dubbi sulla capacità di questo tipo di imprese di soddisfare le esigenze delle stazioni appaltanti sotto il profilo della solidità patrimoniale e di una gestione aziendale che investe sulla modernizzazione.

Le imprese attestate per una sola categoria di lavori sono circa il 38% del totale, mentre il restante 62% è in grado di diversificare la propria attività fra più categorie di lavori.

Solo 1.000 imprese su circa 33.000 sono attestate per importo illimitato.

**Struttura delle
imprese
qualificate**

Fa riflettere, inoltre, la circostanza che circa 33.000 imprese attestata si dividano 16.000 appalti, per un totale di 20 miliardi circa di euro.

Pertanto, sono legittimi i dubbi sulla sana dinamica competitiva di un mercato così strutturato.

L'aumento del numero di imprese qualificate registrato negli ultimi tre anni (+ 9%), rapportato alla stabilità della domanda delle stazioni appaltanti, può determinare il cosiddetto fenomeno della rincorsa al fatturato da parte delle imprese, fonte di squilibri e di alterazione del sistema di qualificazione.

Infatti le imprese, pur di mantenere le categorie e classifiche possedute, partecipano alle gare formulando offerte non congrue, tese unicamente all'aggiudicazione della commessa.

Questo, tra l'altro, giustifica la proposta di modifica normativa per ampliare il periodo di riferimento per la dimostrazione dei requisiti da parte delle imprese per ottenere la qualificazione.

Per quanto rilevato, con riferimento all'offerta, l'Autorità ha recentemente avviato un'indagine relativa alle varie problematiche sottese al sistema di qualificazione, mentre sul versante della domanda è in corso una analoga indagine relativa alle centrali di committenza ed al mercato elettronico.

3. Le principali criticità del sistema degli appalti pubblici

Criticità del
mercato degli
appalti

L'Autorità da tempo evidenzia numerose criticità del sistema dei contratti pubblici. Esse sono, per buona parte, esposte nella Relazione con riguardo ai singoli casi.

3.1 Qui basti ricordare che le indagini effettuate dall'Autorità hanno confermato l'importanza di un'adeguata progettazione, la cui

carezza comporta il frequente ricorso alle varianti in corso d'opera, con conseguente lievitazione dei costi e allungamento dei tempi di esecuzione. Vari sono i casi sui quali per effetto di modifiche progettuali, varianti e riserve o addirittura assenza di progettazione, sia le previsioni economiche che i tempi di realizzazione sono più che raddoppiati.

Un caso emblematico è quello del sistema Ferroviario Alta Velocità e Alta Capacità (AV/AC) - tratte Roma-Napoli e Bologna Firenze - nel quale, per effetto di modifiche progettuali, varianti e riserve, sia le previsioni economiche che i tempi di realizzazione sono più che raddoppiati.

**Sistema
Ferroviario
AV/AC**

3.2 L'Autorità registra, altresì, come una ulteriore criticità del sistema l'erronea formulazione dei requisiti di partecipazione, tali da ledere la concorrenza perché sproporzionati e limitativi del mercato degli appalti o comportanti la selezione di un contraente inadeguato e non qualificato ai fini della soddisfazione dell'interesse della stazione appaltante.

Un esempio di tale criticità è la realizzazione del IV ponte sul Canal Grande di Venezia.

**IV Ponte sul
Canal Grande**

Quale diretta conseguenza della non corretta individuazione nel bando di gara della categoria prevalente necessaria per l'esecuzione del manufatto metallico che costituisce la struttura del ponte, questo è stato di fatto realizzato non dalla impresa aggiudicataria, ma da altra impresa, dotata della necessaria qualificazione nella categoria OS18, intervenuta con un contratto tra privati concepito come "contratto di fornitura".

L'affidamento ad altra impresa della "fornitura" del manufatto metallico ha confermato la difficoltà tecnica dell'impresa

appaltatrice di svolgere un'attività così specialistica nel settore delle costruzioni metalliche.

Tale circostanza, insieme a incompletezze e carenze progettuali, ha causato consistenti aggravii di costi e ritardi di esecuzione.

Nell'ambito di attività di precontenzioso, l'Autorità ha riscontrato sovente la prassi delle stazioni appaltanti di richiedere, ai fini della partecipazione alle procedure, requisiti più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa ovvero di imporre una dimostrazione della capacità economico-finanziaria o tecnico-organizzativa che, non tenendo conto dell'effettiva operatività sul mercato dei concorrenti, di fatto si traduce in un limite di accesso alle imprese neo costituite.

Inoltre, l'Autorità, nel mercato di servizi e forniture, ha riscontrato la prassi di introdurre nel bando di gara prescrizioni relative a specifiche tecniche che, descrivendo prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza, limitano la possibilità delle imprese di presentare soluzioni tecnologiche alternative.

Infine si è rilevata la frequente commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e i criteri oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.3 Ulteriore criticità rilevata nell'attività svolta dall'Autorità risulta essere la mancanza di trasparenza dell'attività delle stazioni appaltanti, in relazione alla pubblicità dei bandi di gara.

**La pubblicità
dei bandi di
gara**

Il mancato rispetto degli obblighi pubblicitari può avere effetti distorsivi sulla concorrenza in quanto, come evidente, riduce il numero dei partecipanti alla procedura di gara.

A tale situazione si contrappone poi la tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti,

ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di pubblicità, anche se non richieste dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana), che appesantisce la procedura nei tempi e nei costi.

3.4 Dalle analisi effettuate, l'Autorità ha, inoltre, rilevato che la realizzazione delle opere pubbliche subisce un rallentamento derivante dall'incidenza dei diversi procedimenti di autorizzazione, a causa dell'interferenza di numerosi interessi pubblici settoriali, il cui bilanciamento condiziona, anche dal punto di vista della tempistica, il risultato che si intende perseguire. La casistica al riguardo è numerosa e di essa è ampia traccia nella Relazione.

Fra i tanti casi oggetto del vaglio dell'Autorità, basti ricordare quello per la realizzazione del Nuovo Complesso Museale dell'*Ara Pacis*. Il costo dell'opera, a seguito delle intervenute interferenze archeologiche è passato, al netto delle richieste avanzate in sede di contenzioso, da 6,4 a 15 milioni di €, mentre i tempi di realizzazione inizialmente previsti in 550 giorni si sono quadruplicati.

**Museo dell'Ara
Pacis**

Altro nodo cruciale del procedimento autorizzatorio è quello relativo alle c.d. opere compensative.

Le intese a livello locale, ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni, sono, infatti, spesso subordinate alla realizzazione di ulteriori interventi che comportano notevoli investimenti e lievitazione dei costi. Opere che in ogni caso andrebbero realizzate solo dopo la conclusione di quella principale.

L'impatto dei procedimenti autorizzatori sulla realizzazione delle opere assume particolare rilevanza nel caso di intervento di capitali privati, in quanto la lunghezza dell'iter e l'incertezza del suo esito, incidendo sul piano economico-finanziario, scoraggiano la

partecipazione di quei soggetti compromettendo la realizzazione di infrastrutture di interesse strategico.

3.5 Nell'ambito dei servizi, il principio cardine del ricorso alle gare presenta, in confronto ai lavori, una applicazione minore anche a causa di assetti ancora da liberalizzare.

La materia, che rientra nella *mission* affidatale dal codice, vede l'Autorità impegnata ad acquisire la conoscenza di quei mercati.

In proposito, è recente l'iniziativa volta ad analizzare il comportamento delle stazioni appaltanti che non sono state finora oggetto di vigilanza dell'Autorità – come ad esempio la RAI – ovvero ad interessarsi a questioni ancora aperte nell'ambito di appalti di rilevante valore economico, quale il caso dell'affidamento della fornitura della carta d'identità elettronica.

Servizio Idrico
Integrato

Inoltre un'altra indagine, avviata sulle modalità di affidamento del servizio idrico integrato da parte delle Autorità d'Ambito, ha evidenziato che i servizi, nonostante la previsione della legge Galli, sono stati per lo più affidati senza gara a società pubbliche già gestori di essi.

La problematica richiede comunque ulteriori decisioni del legislatore che dovrà individuare, nei vari settori, i criteri migliori per distinguere i soggetti gestori da quelli di indirizzo e controllo.

3.6 Elementi problematici sono emersi anche nel settore dei servizi e delle forniture a seguito della recente introduzione di disposizioni in materia di sicurezza analoghe a quella dei lavori, apportate con l'approvazione del Testo Unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'Autorità, in considerazione dell'importanza sociale che riveste la sicurezza nei luoghi di lavoro, ha emanato un atto di