

È mio desiderio, anche a nome dei componenti del Consiglio, rinnovare un deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto concederci in occasione della presentazione, da parte dell'Autorità, della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2011.

Rivolgo al contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente della Camera dei deputati, che ci ha concesso ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza. Un ringraziamento anche per le parole con le quali Ella ha voluto sottolineare il ruolo e l'attività dell'Autorità.

Un 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, nei diversi settori, operano in un dialogo continuo e costruttivo con l'Autorità.

1. Il contesto di riferimento

Le condizioni attuali della finanza pubblica impongono una attenta selezione dei programmi di investimento, una maggiore efficienza della spesa corrente e la eliminazione di ogni spreco.

È sempre più evidente, infatti, come la soluzione dei problemi dell'economia europea ed italiana passi in buona parte attraverso un impiego oculato ed efficiente delle risorse del bilancio pubblico e un efficace sistema di controllo e gestione dei processi amministrativi ed economici a essi connessi.

Il sistema di vigilanza e controllo sviluppato dalla Autorità, così come rafforzato e potenziato da decisioni che hanno prima creato e poi potenziato la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, affidando ad

essa il compito di costruire l'anagrafe unica nazionale dei soggetti contraenti e dei relativi contratti, rappresenta un utile elemento per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Governo.

La *spending review* ed i processi di re-ingegnerizzazione In questo contesto è necessario che le attività di *spending review* si inseriscano in modo permanente nei meccanismi di pianificazione e controllo della spesa pubblica e che riguardino non solo l'acquisto dei beni intermedi (servizi e forniture) e la sola area delle spese correnti, ma anche gli investimenti in opere pubbliche e le spese in conto capitale. Così come è necessario che la reingegnerizzazione dei processi e delle relazioni fra le varie organizzazioni della PA comprenda prioritariamente l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sul ciclo passivo dei contratti in modo da ottenere un nuovo e più efficace sistema di *governance* con una chiara attribuzione di responsabilità e poteri di *enforcement*. L'Autorità nel perimetro dei propri compiti istituzionali condivide ogni possibile forma di utile cooperazione tecnologica e istituzionale.

Occorre perciò potenziare la capacità di progettare strutture organizzative e procedurali innovative rispetto a quelle attuali, in modo da favorire politiche che stimolino la crescita e migliorino le aspettative e le possibilità per gli operatori economici.

Per raggiungere questi risultati la disciplina degli appalti deve intervenire con approccio innovativo su tutte le componenti del sistema.

Innanzitutto le stazioni appaltanti, soggetti di pubblica amministrazione destinatari dai tempi dell'Unità di Italia di una legislazione di sospetto, devono vedersi riconosciuta una libertà di negoziare diversa da quella attuale, inidonea con il suo estremo formalismo a determinare un risultato ottimale per l'interesse della committenza e schermo per comportamenti

opachi. La prevista approvazione di una disciplina di contrasto alla corruzione, che trova nel settore degli appalti terreno non secondario di coltura, dovrà richiedere in parallelo il riconoscimento di una libertà di negoziazione utile ad esplorare i percorsi ottimali per la migliore realizzazione dei risultati desiderati.

Per raggiungere questo obiettivo, la libertà di negoziare deve essere assistita da una autentica capacità di porla in essere. In quest'ottica l'Autorità ha di recente stipulato un protocollo d'intesa con l'ANCI per la consulenza alle centrali di committenza e per la formazione dei negoziatori delle stazioni appaltanti, che può essere altresì sollecitata da processi di aggregazione per concentrare le migliori competenze ed il ricorso alle *best practices*, che, unitamente alla previsione di bandi tipo come cornice di buone prassi e con il deterrente dell'impugnativa dell'Autorità Antitrust, con la quale è in corso di definizione un accordo di collaborazione, potrà delineare un quadro regolatorio da completarsi poi in modo opportuno con una disciplina legislativa che apra maggiormente, seguendo prassi di tipo europeo, alla procedura negoziata, senza la diffidenza che accompagna qualunque potere discrezionale di selezione, ma come utile strumento per impegnare maggiormente sulla qualità sia la committenza che l'impresa.

Nel contesto di un monitoraggio volto a far evolvere la qualità, si inserisce la possibilità, sulla quale ha portato di recente l'attenzione il Parlamento, di istituire un'anagrafe di rilevazione delle stazioni appaltanti, prevedendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro, tenuto dall'Autorità.

L'ipotesi è funzionale ad un sistema che valuti le capacità amministrative e gestionali dei committenti e le individui per classi di importo o per

Bandi tipo e *best practices*

La
classificazione
delle SA in
relazione alla
effettiva
capacità
organizzativa

tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indichi e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente. La classificazione delle stazioni appaltanti in relazione alla loro effettiva capacità organizzativa e professionale, senza scalfire l'autonomia degli enti locali, crea un sistema incentivante alla crescita manageriale dei committenti. Tale classificazione dovrebbe essere effettuata in relazione alle diverse fasi di realizzazione di un appalto, per consentire di approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, le misure di contrasto del lavoro nero e il controllo dei subappalti.

Evidentemente la classificazione dovrà tener conto delle scelte che si profilano nella conversione del DL 52/2012 e, in particolar modo, dell'ulteriore valorizzazione delle Centrali di committenza, anche regionali che potrebbero così assumere la configurazione di una sorta di *core network* all'interno dell'universo delle stazioni appaltanti.

La costruzione di un sistema più concentrato dei contratti pubblici diventerebbe così uno strumento, oltre che di semplificazione e di più efficace vigilanza, anche di creazione di un miglior profilo dell'esecutore e delle stesse stazioni appaltanti, orientando il sistema verso modalità di selezione dell'operatore non solo in ragione dei requisiti formali previsti dal bando, ma anche in virtù del loro *curriculum* di "buon contraente" e buon esecutore, quindi di elementi di tipo reputazionale.

Il tema della qualità, in una rinnovata normativa che amplia i termini della negoziazione, richiede, come si è detto, elementi di sollecitazione anche per l'impresa evocando una disciplina che non lasci ingessato l'attuale assetto della partecipazione alle gare ma apra spazi all'innovazione tecnologica e finanziaria. Di questa potrà farsi portatore un rinnovato tessuto imprenditoriale con il quale andare oltre un assetto che, se fondato solo su taluni presupposti formali, si limita a premiare solo requisiti accumulati, e non sempre corrispondenti a esperienze effettive, costituendo una sorta di barriera all'accesso non più rispondente alle esigenze di un sistema da far evolvere in senso dinamico.

La pubblica amministrazione, come committente di un vastissimo mercato di beni, servizi e forniture, dovrà ricorrere sempre più ad appropriati indicatori di prestazione e alla definizione di *costi standard*. Su questi temi è impegnata l'Autorità che ha, tra l'altro, avviato la pubblicazione, secondo quanto previsto dalla legge 111/2011, dei prezzi di riferimento dei principali beni e servizi in ambito sanitario.

Strettamente collegata alla funzione di controllo sull'esecuzione dei contratti, in questo caso con riguardo alle stazioni appaltanti, l'Autorità si è occupata anche della questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione verso i fornitori che, oltre a configurare criticità contrattuali, producono serie difficoltà al sistema delle imprese sul piano finanziario e di distorsione alla concorrenza.

L'Autorità si compiace che il Governo abbia adottato di recente misure tese ad alleviare le sofferenze del mercato e sottolinea la particolare urgenza e necessità di evitare il tracollo di tante imprese con tutti i conseguenti rischi di infiltrazione malavitosa.

**I requisiti delle
imprese e le
esigenze di
evoluzione del
sistema**

2. La domanda di contratti pubblici di lavori servizi e forniture

Nel corso del 2011 sono stati perfezionati 1.236.000 appalti fino a 40.000 euro per un importo di circa 5,3 miliardi, 128.000 tra 40.000 e 150.000 euro per un importo pari a circa 8,3 miliardi di euro, 60.000 di importo maggiore a 150.000 euro per 92 miliardi di euro. L'importo complessivo di tutti gli appalti ammonta a 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circa l'8,1% del Pil.

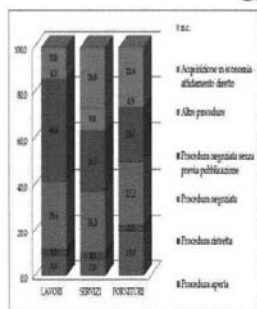


La domanda degli appalti pubblici appartenente alla classe di importo superiore a 150.000 euro, pur essendo come numerosità molto al di sotto della classe d'importo inferiore, ha un peso economico rilevante, pari a circa il 90% di tutti gli appalti. Questa domanda riguarda i settori ordinari per il 71% e per il 29% i settori speciali in termini d'importo.



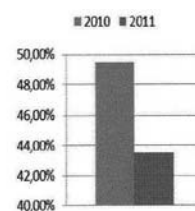
Relativamente alla suddivisione tra lavori, servizi e forniture, si rappresenta che il 31% riguarda lavori, il 41% servizi ed il 28% forniture. I lavori pubblici complessivamente hanno subito una riduzione rispetto all'anno precedente di circa 4 miliardi di euro, concentrata soprattutto nei settori ordinari e negli appalti di valore medio-piccolo. Il 97% delle procedure attivate per lavori di importo superiore a 150.000 euro non supera i 5 milioni di euro.

Si conferma, peraltro, per i lavori e per i servizi, una netta prevalenza delle procedure negoziate sia con pubblicazione che senza previa pubblicazione del bando, anche se ad un tale rilevante ricorso non corrisponde sempre una effettiva capacità di negoziazione della stazione appaltante, mentre per le forniture la quota maggiore di contratti è affidata tramite procedure aperte. Nel confronto tra 2010 e 2011 degli



appalti di forniture, la percentuale di contratti con procedure aperte si assottiglia notevolmente nel 2011 (dal 49,5% del 2010 è passata al 43% nel 2011), nel solco di prassi diffuse in Europa che hanno trovato una aumentata sensibilità nel nostro sistema con l'innalzamento del tetto di spesa utilizzabile con questa modalità di affidamento.

Per quanto riguarda l'andamento tendenziale della domanda di contratti pubblici, il confronto tra il 2010 ed il 2011 ha evidenziato una leggera flessione di circa 1,6% attribuibile soprattutto ai lavori che, nel periodo considerato, hanno subito un calo del 14% circa.



3. Offerta potenziale

Con riferimento al lato della offerta, dai dati in possesso dell'Autorità emerge una minore partecipazione degli operatori economici alle gare in materia di servizi e forniture. Ciò dipende dalla formulazione dei bandi che recano disposizioni che di fatto producono una limitazione della platea dei concorrenti. Ciò avviene, nello specifico, quando i requisiti di partecipazione vengono formulati in modo tale da osservare solo formalmente le regole della concorsualità, ma di fatto risultano talmente selettivi da limitare la partecipazione. La predisposizione, di prossima emanazione, dei bandi tipo previsti dall'art. 64 comma 4 bis del Codice, da parte dell'Autorità, anche nel settore dei servizi e delle forniture, potrebbe limitare alcune delle criticità sopra rilevate.

Il numero delle imprese qualificate ad eseguire lavori nel corso dell'ultimo quinquennio (periodo 2007-2011) è passato da 34.146 unità a 39.072. Il tasso di crescita delle imprese qualificate è risultato pari al 14,4% se si considera l'intero periodo 2007-2011 e pari al 3% tra il 2010 e il 2011. Il ritmo annuo di

crescita delle imprese qualificate è rallentato, si è passati tra il 2009 e il 2011 dal 4,7% al 3%.

Il 65% delle imprese qualificate ha la forma giuridica di società di capitale, con leggera prevalenza di società a responsabilità limitata. Le società di persone e le ditte individuali rappresentano congiuntamente una quota di circa il 30% del sistema di qualificazione, mentre il restante 4% è costituito dalle società cooperative e dai consorzi. Il 75% delle imprese possiede al massimo tre categorie di qualificazione, ciò denota la forte specializzazione degli operatori su un numero limitato di lavorazioni. Questo aspetto caratterizza il sistema delle imprese qualificate ormai da diversi anni, senza mostrare segni di evoluzione verso una maggiore capacità di diversificazione della propria attività da parte delle imprese esecutrici di lavori pubblici. Il 60% delle imprese sono qualificate al massimo per importi che rientrano nella terza classifica (1 milione di euro).



Per quanto riguarda la tenuta del Casellario, nel corso del 2011 sono state effettuate 584 annotazioni riguardanti l'esclusione dalle gare per false dichiarazioni di cui 362 per lavori, 158 per servizi e 64 per forniture.

Nel caso delle false dichiarazioni, nel corso del procedimento di contraddittorio con le imprese e le stazioni appaltanti, è emerso l'appesantimento procedimentale nella verifica dei requisiti di carattere generale.

Il superamento di tale situazione sarà possibile con i nuovi servizi della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, grazie ai quali si potrà procedere, dal primo gennaio prossimo, alla verifica telematica della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale,

tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice.

4. Gli appalti aggiudicati, i ribassi, le varianti e le riserve.

Nello svolgimento della propria attività di monitoraggio, l'Autorità ha avuto modo di rilevare che i contratti sono, mediamente, aggiudicati con ribassi che variano dal 21% nel caso dei lavori al 16,8% nel caso delle forniture; nel caso di contratti di servizi il ribasso medio di aggiudicazione è quasi del 18%. Esistono, tuttavia, molti contratti, soprattutto nei servizi e nelle forniture e per i quali dovranno essere condotte indagini, in cui non sono stati prodotti ribassi. L'inclusione di questi ultimi nell'analisi abbatterebbe ulteriormente il valore medio degli sconti nei contratti di servizi e forniture accentuando differenze già esistenti.

**I ribassi di
aggiudicazione**

Pur consapevoli dei valori relativi di questi dati, che vanno letti anche alla luce della diversa applicabilità degli istituti delle riserve, varianti e accordi bonari, si rilevano differenze nei modi di comportamento diversi tra i contratti di lavori da un lato e quelli di servizi e forniture dall'altro. Ciò potrebbe risiedere nel diverso livello di partecipazione alle gare (la media dei partecipanti è molto più numerosa nei lavori rispetto alle altre due tipologie di settore) così come potrebbe anche scaturire dalle modalità con cui sono articolati i bandi e i capitolati di gara nonché dalle capacità delle singole amministrazioni di avere competenze in una ampissima gamma di settori merceologici e di servizi.

L'analisi dei ribassi mette anche in luce come le procedure aperte garantiscano spesso sconti più elevati soprattutto rispetto alle procedure negoziate. Grande attenzione merita l'analisi delle varianti presenti nei

contratti di lavori pubblici. Dovrebbe essere oggetto di attenta riflessione il fatto che la presenza di varianti sia patologica nei lavori di importo non superiore a 500.000 euro. Da non sottovalutare anche le motivazioni che le varie amministrazioni adducono per giustificare il ricorso alle varianti. Le più ricorrenti sono legate a cause impreviste ed imprevedibili che, nel caso di interventi di importo modesto, non risultano pienamente giustificate in relazione anche alla loro semplicità.

**La vigilanza sul
contenzioso**

Per quanto riguarda la vigilanza sul contenzioso, in particolare quello arbitrale, dai dati elaborati dall'Osservatorio è emerso un maggior costo degli appalti per effetto delle riserve iscritte nei documenti di contabilità per un importo del 27,5% rispetto a quello di aggiudicazione. La pubblica amministrazione è risultata soccombente totalmente o parzialmente per il 97,5% dei casi, mentre totalmente soccombente per l'87,30%. Gli effetti previsti dalla legge 106/2011, che ha stabilito come le riserve non possono superare il 20% dell'importo contrattuale, non sono stati ancora rilevati, mentre dall'anno prossimo si prevede una riduzione al di sotto del 20% del costo degli arbitrati. Le amministrazioni hanno optato nella maggioranza dei casi per l'arbitrato libero rispetto a quello amministrato (106 lodi liberi contro 30 amministrati).

**L'accordo
bonario e le
criticità
applicative
dell'istituto**

Infine qualche riflessione sull'accordo bonario: dall'attività di vigilanza svolta, è emerso un utilizzo improprio dell'istituto nella soluzione delle controversie in sede di esecuzione del contratto. L'accordo bonario dovrebbe essere infatti finalizzato a risolvere situazioni di criticità, mentre spesso viene attivato sulla base di richieste pretestuose ed utilizzato per il riconoscimento di corrispettivi imputabili ad ulteriori e maggiori lavori, in elusione della disciplina sulle varianti in corso d'opera. In questo modo,