

COMUNICATO STAMPA

Authority appalti: presentata la Relazione annuale al Parlamento

Il presidente dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, ha presentato oggi la Relazione annuale al Parlamento per l’anno 2012, presso la Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani al Senato della Repubblica. Nel suo intervento Santoro ha focalizzato i temi più rilevanti che hanno caratterizzato il mercato degli appalti pubblici nell’anno 2012.

La caduta del mercato dei lavori pubblici: - 24,5% nel 2012 e – 27% nel primo quadrimestre 2013.

Nel corso del 2012 il mercato dei lavori pubblici si è ridotto del 24,5% mentre nel primo quadrimestre del 2013 è andata persa una ulteriore quota di mercato pari al 27 per cento (-27% di riduzione degli appalti di lavori per importi superiori a 40 mila euro nel primo quadrimestre 2013 rispetto al primo quadrimestre 2012).

La caduta degli investimenti pubblici va contrastata. Se diventa strutturale su livelli così ridotti, mette a repentaglio non solo le basi dello sviluppo economico del Paese ma anche un’appropriata e regolare erogazione dei servizi. In questo senso le disposizioni del decreto-legge 69 vanno nella direzione giusta, ma devono essere consolidate con la ricerca di risorse aggiuntive da conseguire con ogni mezzo.

Dalla spending review risorse per gli investimenti.

L’Autorità propone una riflessione sugli strumenti di *spending review* che non consistano soltanto in tagli alla spesa ma anche nella ricerca, definizione e realizzazione di comportamenti della pubblica amministrazione che generano risparmi. Attraverso l’analisi dei dati l’Autorità ha trovato una relazione tra la diffusione della procedura negoziata nella scelta del contraente e la penalizzazione delle stazioni appaltanti in termini di costo finale dei contratti. Nelle procedure aperte si riscontrano in media valori di ribasso decisamente più elevati rispetto a quelli presenti nelle procedure negoziate con differenze tra il 5,6 e il 7,5 per cento. Si tratterebbe di un risparmio di oltre un miliardo di euro.

Occorre procedere sulla strada della riduzione delle stazioni appaltanti e della loro qualificazione.

Con il passaggio al bilancio di cassa il patto di stabilità non avrà influenza negativa sui tempi di pagamento della pubblica amministrazione.

Lo sbocco dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione non solo darà impulso all’economia ma permetterà alle piccole e medie imprese di rimanere sul

mercato aumentandone la concorrenza. L'operazione deve poter contare sull'effettivo passaggio previsto dalla legge di contabilità, dal sistema di competenza e cassa al solo sistema di cassa. In questo modo l'effetto del patto di stabilità non inciderà significativamente, in senso negativo, come invece avviene oggi in Italia, sui tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

L'informatizzazione della pratica amministrativa negli appalti non può più aspettare. L'Autorità si appella alle stazioni appaltanti per far partire il sistema Avcpass.

L'Autorità, che ritiene la semplificazione della pratica amministrativa nel settore degli appalti un fattore fondamentale di efficienza e di competitività, ha dato tempestiva esecuzione a questa disposizione normativa, senza chiedere risorse aggiuntive al bilancio dello Stato, creando il Sistema Avcpass, il sistema di verifica telematica dei requisiti per le imprese, i professionisti e le stazioni appaltanti. L'Autorità non ha mai nascosto la preoccupazione sulle difficoltà per il passaggio da un sistema cartaceo ad un sistema telematico, che coinvolge una platea sterminata di soggetti e di procedure. Si pensi che le stazioni appaltanti attive in Italia sono quasi 40.000, ma calcolando tutti i centri di costo si può tranquillamente arrivare fino a 70.000 con la produzione di un milione e mezzo circa di procedure di gara. L'Autorità nel corso di questi mesi si è attivata con ogni mezzo per invitare tutti i soggetti interessati dalla nuova procedura informatica a sperimentare il sistema con gare-pilota, ma questo invito è rimasto lettera morta. Ed è per questo che ha dovuto accedere alla richiesta delle amministrazioni di uno slittamento dei termini di entrata a regime del sistema. Da qui l'appello che l'Autorità rivolge nuovamente a tutti i soggetti interessati, a partire dalle istituzioni, affinché tale sistema telematico di verifica dei requisiti venga sperimentato e divenga l'ordinario strumento operativo nella pratica amministrativa di partecipazione alle gare, in un momento in cui le imprese, stante il persistere di una congiuntura economica particolarmente difficile, richiedono soluzioni che vadano nel senso della riduzione dei costi e di semplificazione delle procedure amministrative.

Va rivisto il sistema di qualificazione delle imprese.

L'Autorità ha posto particolare attenzione sulla composizione dell'azionariato delle SOA, le frequenti cessioni di azioni, il fenomeno delle migrazioni delle imprese, sulle cessioni di azienda o di rami d'azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo, esercitando un notevole potere sanzionatorio. Le criticità rilevate pongono l'esigenza di un progetto di revisione complessivo, posto che l'attuale sistema di qualificazione e, più in generale, di accesso al mercato di contratti pubblici, non sempre appare in grado di garantire l'affidabilità dei concorrenti, come dimostra l'elevato numero di segnalazioni che hanno portato ad annotazioni nel Casellario, né livelli adeguati di efficienza ed economicità del processo competitivo, come dimostrato dalle iniziative di *spending review*.

Puntualità della programmazione e qualità della progettazione elementi decisivi per l'efficienza e l'efficacia degli appalti.

Le anomalie e i ritardi nella fase di progettazione e prima ancora in quella di programmazione finanziaria delle opere pubbliche influenzano a valle il risultato finale delle opere sia intermini di costi che capacità di restituzione dei servizi attesi. E' necessario inserire nei documenti di gara opportune clausole che eliminino la possibilità di compensare i ritardi nella presentazione dei progetti esecutivi con i tempi di esecuzione dei lavori, anche in considerazione del fatto che tale meccanismo vanifica la relativa penale, utile deterrente per il rispetto dei patti contrattuali. Andrebbe anche esclusa la stipulazione di eventuali atti aggiuntivi, imponendo così il rispetto dei tempi contrattuali inseriti negli elaborati di gara. Infine l'Autorità ha più volte segnalato come il contenzioso abbia di fatto assunto una valenza tale da essere considerato dalle imprese, in sede di formulazione dell'offerta, come uno dei sistemi di recupero di ribassi non adeguatamente ponderati o di remunerazione di maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera, a tutto pregiudizio della proposta di soluzioni innovative.

Il patrimonio culturale può diventare più competitivo in piena sicurezza con i servizi aggiuntivi gestiti con criteri innovativi.

L'Autorità ha approfondito le indagini sul contenzioso che riguarda la gestione e la valorizzazione dei beni culturali. In particolare ha dato una definizione alla complessa situazione creatasi nel mercato dei servizi aggiuntivi museali (ristori, negozi, ecc.), rendendo prioritari i criteri di innovazione nella progettazione strategica e gestionale.

L'amministrazione celere e certa della giustizia nel mercato degli appalti come fattore di competitività.

Il componimento delle controversie durante lo svolgimento delle procedure di gara (precontenzioso) in modo veloce, gratuito e senza particolari formalismi (è prevista la possibilità di utilizzare le procedure telematiche per l'inoltro dell'istanza all'Autorità, per lo scambio di documenti, per la comunicazione della decisione) può rappresentare un fattore importante di competitività dell'intero sistema degli appalti. L'Autorità auspica che le proprie pronunce di precontenzioso diventino vincolanti. Auspica inoltre che venga riconosciuta la legittimazione attiva ad impugnare in sede giurisdizionale gli atti delle stazioni appaltanti contrari alla normativa.

Le reti d'impresa negli appalti, uno strumento flessibile per la crescita delle imprese.

L'Autorità ha curato le istruzioni operative di questo strumento che serve ad aggregare le imprese per favorirne la collaborazione per raggiungere obiettivi comuni di sviluppo senza perdere la propria autonomia imprenditoriale.

Semplificare e armonizzare il Codice dei contratti e procedere all'analisi di impatto delle nuove normative.

Il Codice è stato sottoposto ad un numero elevatissimo di modifiche, in alcuni casi radicali, spesso dettate dall'urgenza di "*dover fare qualcosa*" durante la crisi. Inoltre questa inflazione normativa è ulteriormente aggravata dalla presenza di una regolamentazione a livello locale (regionale, provinciale e comunale), che rischia di segmentare ancor di più il mercato degli appalti. Il risultato è un quadro regolamentare instabile, in cui le stazioni appaltanti e gli operatori economici incontrano difficoltà ad orientarsi, a volte con l'effetto di scoraggiare gli investimenti. Diventa quindi necessario un ripensamento metodologico dell'intera materia. Per quanto riguarda la normativa esistente, occorre puntare ad una rivisitazione del Codice, ispirata ad obiettivi di razionalizzazione e semplificazione, tenendo in debito conto le esigenze di modifiche normative che saranno imposte dal varo delle nuove direttive comunitarie in materia. Per quanto concerne la nuova regolamentazione che si intende introdurre, così come richiesto a livello internazionale in materia di *better e smart regulation*, sembra opportuno che l'introduzione di nuove norme sia accompagnata da analisi di impatto che individuino quali siano le criticità che si sono manifestate nel mercato, per quale motivo si ritiene che gli strumenti attualmente a disposizione non siano in grado di risolvere tali criticità, quali sono gli effetti delle novità presentate, come incidono sulle imprese ed, eventualmente, sugli utenti finali.

Roma, 17 luglio 2013