

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

***Audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato
in merito al DDL n. 2156 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione
della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)***

Roma, 13 luglio 2010

L'Ance condivide pienamente le finalità cui è ispirato il disegno di legge n. 2156, giacché la corruzione, fenomeno purtroppo rilevante nel nostro Paese, oltreché condannabile sul piano etico, costituisce ostacolo allo sviluppo economico del sistema produttivo. Esso infatti disincentiva gli investimenti delle imprese che operano nella legalità e crea forti asimmetrie sul piano della concorrenza.

Si apprezza, altresì, l'impianto della proposta normativa, la cui ottica più che reprimere tende a prevenire il fenomeno, attraverso misure di carattere organizzativo della pubblica amministrazione, ma soprattutto misure dirette ad assicurare la trasparenza della sua attività.

Ci riferiamo in particolare all'obbligo di pubblicare sui siti informatici le informazioni relative ai procedimenti più rilevanti per i soggetti privati interessati, obbligo peraltro già esistente nel settore dei contratti pubblici (art. 2, comma 1).

Ciò dovrebbe assicurare il controllo da parte dei cittadini sull'attività dell'amministrazione e quindi sull'utilizzo del denaro pubblico, controllo che potrebbe rivelarsi più efficace di quelli affidati ad organi istituzionali.

Venendo alle disposizioni di più immediato interesse di questa Associazione, riteniamo positiva l'istituzione presso l'Autorità di vigilanza della Banca dati Nazionale dei contratti pubblici che potrà gestire e finalizzare l'ingente massa di dati che già ora pervengono alla Autorità stessa. In particolare, in questo ambito, apprezziamo particolarmente l'estensione dell'obbligo di comunicazione dei dati da parte delle amministrazioni anche ai contratti stipulati per le situazioni di emergenza, che finora sfuggivano alla pubblicità e dunque al controllo (art. 3, comma 1).

In relazione all'art. 4 appare di grande utilità, sotto il profilo della semplificazione e dell'omogeneità dei comportamenti delle stazioni appaltanti, la previsione dell'utilizzo di moduli predisposti sulla base di modelli standard, definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture previo parere dell'Autorità di vigilanza, per la dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione alle gare.

Riteniamo, invece di dover esprimere perplessità sull'art. 5 concernente elenchi di fornitori e delle imprese subappaltatrici.

Pur esprimendo apprezzamento circa l'attenzione data dal provvedimento verso un più efficace sistema di controlli in materia antimafia, si ritiene, peraltro, che sia necessario rendere la disposizione, contenuta nell'art. 5 maggiormente efficace, concentrando l'attività di vigilanza delle prefetture solo su talune tipologie di subcontratti.

La recente direttiva sui controlli antimafia, emanata dal Ministro dell'Interno in data 23 giugno 2010, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'infiltrazione mafiosa tende ad annidarsi in attività che si pongono a valle dell'aggiudicazione degli appalti per la realizzazione di opere pubbliche, tra le quali tutte quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi e i noli, a caldo e a freddo, quale che sia il loro importo percentuale sul valore del contratto, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione e dei rifiuti, l'attività di estrazione mineraria.

Pertanto, gli elenchi di operatori economici da istituire presso le prefetture dovrebbero riguardare esclusivamente le attività considerate a rischio (attività di cava; noli a caldo; fornitura di calcestruzzo; fornitura di bitume; smaltimento di rifiuti; lavori in terra; trasporto a discarica). In tal modo risulterebbe maggiormente efficace l'esercizio dell'attività di monitoraggio da parte delle prefetture, in quanto si concentrerebbe su un numero limitato di attività. Gli accertamenti dovrebbero essere quelli di cui all'art. 10, commi 7 e 8 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 (tentativo di infiltrazione mafiosa). L'iscrizione agli elenchi presso le prefetture dovrebbe costituire condizione per l'esercizio della relativa attività.

Tornando ai contenuti del disegno di legge oggetto dell'audizione, si evidenzia che l'art. 6, al fine di rafforzare la separazione tra funzione di indirizzo politico amministrativo e gestione amministrativa, individua nei dirigenti di uffici dirigenziali generali delle amministrazioni i soggetti deputati ad adottare il provvedimento con cui dichiarano le opere, i servizi e le forniture "segreti" e quindi sottratti alle procedure ad evidenza pubblica. Questa impostazione non ci vede contrari, purchè la dichiarazione di "segretezza" della opera sia adottata in stretta aderenza ai criteri indicati dalla legge, onde evitare abusi circa l'utilizzazione di procedure che sfuggono a qualsiasi forma di pubblicità e, quindi, di controllo da parte degli operatori interessati.

* * *

Riteniamo, peraltro, che il D.D.L. n. 2156 potrebbe essere la sede opportuna per l'inserimento di ulteriori disposizioni, aventi tutte le finalità di prevenire il fenomeno della corruzione e dell'illegalità degli operatori, pubblici e privati, operanti nel processo di realizzazione delle opere pubbliche.

Ci riferiamo in primo luogo, ad una disposizione che favorisca un processo di riorganizzazione delle amministrazioni appaltanti attraverso un loro accorpamento. In tal modo si produrrebbe l'effetto di creare centri altamente specializzati nella contrattualistica pubblica e più facilmente controllabili dal punto di vista della regolarità di gestione.

L'attuale quadro costituzionale consente di procedere attraverso un provvedimento con il concerto delle Regioni, per definire i principi generali di tale riorganizzazione, da attuarsi, in prospettiva, con apposite leggi regionali.

Potrebbe, perciò, trovare sede nel disegno di legge oggetto della presente audizione, la disposizione ora contenuta nel ddl "antimafia" (D.D.L. n. 3290/C) che rimette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di definire, previa intesa in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti, determinando i soggetti istituzionali che vi possono aderire.

In ogni caso l'aggregazione delle stazioni appaltanti non deve comportare anche l'accorpamento di appalti, perché ciò si tradurrebbe in un danno per le piccole e medie imprese che compongono in maggioranza il tessuto industriale del nostro Paese.

La lotta alla corruzione va attuata anche sul versante degli operatori economici che intrattengono rapporti contrattuali con l'amministrazione. E' interesse delle imprese che operano nella legalità che dal mercato degli appalti siano eliminati soggetti privi di requisiti sostanziali e perciò indotti ad utilizzare sistemi clientelari per l'acquisizione delle commesse.

Riteniamo perciò utile ed opportuno inserire nel testo del disegno di legge una disposizione che consenta al Governo di adottare nuove norme regolamentari in tema di qualificazione delle imprese che eseguono lavori pubblici. Le norme regolamentari dovrebbero individuare:

- a) i criteri per la valutazione, mediante attribuzione di punteggi riferiti ad appositi indicatori relativi al patrimonio, alla liquidità, al reddito netto di esercizio, alla organizzazione ed al *curriculum* aziendale dell'impresa;
- b) il punteggio minimo richiesto per il conseguimento della qualificazione;
- c) idonee misure premiali che consentano, alle imprese assegnatarie di punteggi superiori a soglie predeterminate, di ottenere una qualificazione più elevata.

In conseguenza della nuova previsione in materia di qualificazione ed in considerazione della grave crisi economica che ha causato un'ulteriore restrizione della domanda nel mercato degli appalti pubblici e, conseguentemente, una marcata contrazione dei fatturati maturati dalle imprese, si rende, poi, necessario prevedere l'estensione temporale fino al 31 dicembre 2013 della norma che consente di valutare i requisiti nell'arco del decennio (anziché nel quinquennio) antecedente la richiesta di attestazione SOA (art. 253, comma 9 bis, D.Lgs. n. 163/96).

Sempre nell'ottica di affrontare il fenomeno della corruzione dal lato delle imprese, riteniamo necessario intervenire sul meccanismo di individuazione della soglia di anomalia delle offerte previsto dal Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Si ricorda che a seguito delle modifiche apportate al Codice dei Contratti dal c.d. terzo decreto correttivo (D.Lgs. n. 152/2008), l'esercizio della facoltà, per le amministrazioni, di ricorrere all'esclusione automatica delle offerte anomale, è stata limitata agli appalti di importo pari od inferiore ad 1 milione di euro (art. 122 comma 9).

In precedenza, tale modalità procedurale risultava esercitabile per gli affidamenti d'importo più elevato, sempreché contenuto entro la soglia comunitaria.

L'introduzione generalizzata della valutazione dell'anomalia anche per appalti di importo contenuto, tuttavia, desta perplessità in quanto risulta di difficile applicazione concreta, considerato che le amministrazioni, soprattutto se di piccole dimensioni, possono non essere sufficientemente strutturate per l'espletamento di tale valutazione.

Peraltro, la fase di crisi economica che sta attraversando il Paese rende indispensabile l'adozione di misure di semplificazione ed accelerazione delle attuali procedure di affidamento dei lavori pubblici, al fine di consentire una rapida cantierizzazione degli interventi nonché di conseguire, quanto più celermente possibile, gli effetti anticiclici ad essi connessi; anche in tale ottica, appare opportuno reintrodurre, per gli appalti di rilevanza nazionale, il procedimento di esclusione automatica delle offerte anomale, che consente un indubbio risparmio di tempo rispetto al procedimento ordinario di valutazione della congruità dell'offerta.

Pertanto, si ritiene necessaria la previsione di un periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2013), durante il quale mantenere la possibilità dell'esclusione automatica quantomeno per gli appalti di rilevanza nazionale, introducendo una revisione dell'attuale meccanismo di individuazione della soglia di anomalia che, attraverso l'introduzione di elementi di casualità, possa costituire un deterrente a forme di condizionamento delle procedure di gara.

L'ipotesi di modifica sostanzialmente consiste nell'adozione di un criterio che rimetta la determinazione della soglia di anomalia oltre la quale procedere all'esclusione automatica, al sorteggio, dopo la presentazione delle offerte stesse e prima dell'apertura delle buste, di un criterio da individuare, alternativamente, tra tre diversi criteri, riassumibili come segue:

- il primo costituito dalla cosiddetta media incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la media stessa (criterio attuale);
- il secondo, identico al primo, ma con la media che viene decrementata dello scarto medio;
- il terzo, nel quale la media incrementata viene ulteriormente mediata con un numero sorteggiato a caso tra nove numeri equidistanti compresi nell'intervallo tra l'offerta di minor ribasso ammessa e quella immediatamente inferiore alla soglia determinata col criterio attuale (criterio già sperimentato nella regione Valle d'Aosta; cfr. art. 25 L.R. Valle d'Aosta n. 12/1996 e successive modificazioni).

Col predetto metodo, si raggiungono due finalità sostanziali:

1. la prima è quella consistente nella pressoché totale eliminazione della possibilità di accordi collusivi tra più imprenditori mirati a pilotare la determinazione della soglia in modo tale da orientare conseguentemente l'aggiudicazione. Tale finalità risulta confortata dall'analisi di alcuni milioni di gare simulate che sono state attuate con applicazione di un vasto numero di possibili criteri di aggiudicazione;
2. la seconda è quella consistente nel far ricadere il ribasso cui aggiudicare la gara in un ambito di variabilità "accettabile", e cioè, né troppo basso né troppo alto. In altri termini, in applicazione del criterio proposto l'appalto viene aggiudicato ad un offerta non particolarmente bassa e perciò idonea a consentire la realizzazione dell'opera a regola d'arte e senza i possibili contenziosi che spesso derivano dall'esigenza di rimediare ad offerte fuori mercato perché eccessivamente basse. Inoltre, la casualità insita nel metodo risulta, per così dire, "orientata", in quanto circoscritta, appunto, ad un intervallo di ribassi che si può definire, in termini economici, accettabile.