

L'anno duemilauno è stato, per l'amministrazione italiana ed in particolare per il settore lavori pubblici, anno condizionato da rilevanti interventi innovativi nella disciplina normativa. Mi riferisco alla modifica al titolo V della Costituzione, all'avvio di una nuova riforma, incisiva del settore lavori pubblici, alla rinnovata valutazione, in sede ministeriale, dopo l'ampia indagine svolta la scorsa legislatura da parte del Parlamento, della posizione da assegnare e della disciplina da prevedere per le autorità amministrative indipendenti.

Nell'anno decorso, caratterizzato, pertanto, da queste innovazioni nel riparto delle attribuzioni tra le componenti della Repubblica, da preannunciate o avviate modifiche alla disciplina generale del settore, si sono evidenziate, come sempre accade, situazioni di incertezza nella concreta operatività di strutture, organi e istituzioni, contrasti nell'operare, rallentamenti nei rapporti di collaborazione, intesi ad una coordinata azione di interventi per la regolazione del mercato dei lavori pubblici.

In questa sede, in cui l'Autorità presenta a Governo e Parlamento il proprio rapporto sulla situazione del mercato dei lavori pubblici e dà conto dei propri interventi per garantire l'osservanza delle norme e dei principi della legislazione europea e di quella nazionale, non è necessario percorrere queste situazioni di incertezza, questi contrasti emersi. Ciò in particolare, quando, come accaduto nell'azione dell'Autorità, sono stati superati, perché risolti, i problemi, quando si sono dissolti contrasti con nuove intese o per esser stata segnata la via per il loro superamento.

E', invece, d'obbligo iniziare la presentazione di questo rapporto con talune considerazioni, intese a rappresentare ed a rendere chiaro, rispetto alle innovazioni ed ai propositi di riforma, quanto suggerisce la conoscenza dei fenomeni del settore, a segnalare a Governo e Parlamento le conseguenze che possono discendere dalle scelte assunte o che sono state prospettate.

* * *

Le modifiche apportate al titolo V della Costituzione hanno espunto dalla terminologia della Carta fondamentale della Repubblica italiana il termine "lavori pubblici" che figurava nel testo precedente ed era connotato, altresì, dalla specificazione e distinzione di questi lavori in base alla localizzazione dell'interesse che gli stessi erano intesi a soddisfare.

Invero, nel nuovo testo della Costituzione non vi è più menzione del rilievo della localizzazione degli interessi, anzi non trova espresso riferimento una differenziazione tra l'interesse nazionale, regionale, locale.

Queste modifiche sono, peraltro, in corso di specificazione ulteriore e la loro incidenza effettiva è destinata a trovare consistenza in questo anno, ma il riferimento che ad esse si fa in leggi statali in corso di esame da parte del Parlamento, in nuove leggi regionali, consiglia alcune considerazioni.

Il problema centrale che evidenzia la nuova distribuzione costituzionale delle attribuzioni legislative e amministrative è quello di calibrare la differenziata disciplina di ciascuna regione

in modo che le difformità non comportino ostacolo al rispetto di due principi fondamentali del nostro ordinamento.

Il primo, oggi presente anche nell'ordinamento costituzionale italiano e che da sempre è stato il canone cardine dell'ordinamento europeo, è il principio della concorrenza ed è agevole intuire quanto possa essere inciso da normative discriminanti.

Il secondo che ad esso si congiunge, in coerenza sempre con l'ordinamento dell'Europa, impone di non creare ostacoli alla libera circolazione di imprese nel territorio della Repubblica, di imprese di altri Stati dell'Unione e, a maggior ragione, delle imprese italiane.

Inoltre i giudici italiani hanno concordemente indicato che non possono frapporsi ostacoli all'accesso agli appalti, perché questo accesso va agevolato e non delimitato né in via diretta, né indirettamente con misure elusive degli anzidetti principi.

Gli interventi delle leggi regionali, ad oggi approvate, sono caratterizzati più da intenti di "adattamento" della normativa della legge quadro sui lavori pubblici che da autonoma disciplina.

Adattamento che, si badi, si concreta in due direzioni. La prima utilizza lo strumento delle attenuazioni ai vincoli di prescrizioni rigide della legge nazionale, attraverso la elevazione dei limiti di somma stabiliti, ovvero con ampliamento dell'ambito di applicazione delle norme a contenuto derogatorio di una più vincolante disciplina. La seconda direzione della normativa regionale, che aveva già trovato esempi rilevanti nella disciplina di lavori pubblici di interesse regionale, consiste nella

individuazione di sistemi atti ad assicurare una situazione preferenziale per le imprese locali.

E' ben vero che questi sistemi risultano, in prevalenza, individuati con attenzione a non superare il limite oltre il quale sarebbe configurabile una operatività che contrasti con evidenza con la libera circolazione delle imprese nel mercato, ma nelle valutazioni di coerenza delle scelte normative con i principi dell'ordinamento, non va trascurato di considerare che i dati di passate esperienze evidenziano come i sistemi creati per dissuadere imprese a concorrere ad appalti in una regione sono risultati contrastanti con l'efficienza degli interventi infrastrutturali, di risanamento, di ripristino di danni, in quanto per la realizzazione delle opere è occorso ovvero occorre ancora un tempo più lungo, condizionato dalla potenzialità realizzatrice delle sole imprese locali.

La previsione e l'auspicio che possono farsi è che, a stabilizzazione intervenuta del nuovo riparto delle attribuzioni, si abbia una disciplina regionale uniformemente adottata, perché così predisposta, da tutte le regioni, salvo particolari regole che non incidano sui principi e sulle indicazioni della normativa comunitaria che vincola, ovviamente, anche le regioni italiane e che comunque è destinata, direttamente, a prevalere nell'applicazione.

* * *

La normativa sui lavori pubblici, delineata negli interventi del Parlamento del 1994, del 1995 e del 1998 non era stata ancora completata dagli ulteriori provvedimenti a carattere

prevalentemente amministrativo previsti per una sua piena operatività che ci si è apprestati a nuove e sostanziali modifiche.

Si tratta di una scelta ad alta motivazione politica per quanto riguarda la legge obiettivo che dovrebbe trovare in quest'anno il suo completamento ed una effettiva operatività con le norme delegate.

Questa legge prevede una disciplina derogatoria in materia di appalti di lavori pubblici per la realizzazione di infrastrutture e insediamenti industriali strategici, rispetto alla normativa generale e la disciplina derogatoria inciderà su 25 norme della legge quadro in materia di appalti pubblici, rispetto ad un numero complessivo di 47 articoli della legge stessa, ma le norme derogabili sono quelle fondamentali.

L'intento di definire procedure derogatorie per gli aspetti della precedente normativa che si ritiene abbiano costituito un reale ostacolo a che seguano alla programmazione di un'opera in tempi ragionevoli tutti gli adempimenti necessari, ha portato a lasciare alle scelte del Governo un ambito indeterminato in sede di redazione delle norme delegate. E problemi complessi di precisazioni normative discendono dalla prevista creazione di un nuovo centro decisionale con ampie competenze e supportato da propria struttura operativa integrato, oltre che da advisor, da commissari straordinari i quali possono provvedere "in deroga ad ogni disposizione vigente"; discendono dalla previsione della figura del contraente generale il quale non dovrebbe comportare la rianimazione di sistemi di esecuzione dei lavori adottati in passato (si ricorda l'Italstat con le derivazioni Italposte,

Italsanità, ecc.) e in ordine ai quali esistono una letteratura ed una esperienza non sempre positive.

Molto dipenderà dalle precisazioni che saranno contenute nel provvedimento delegato e solo il quadro normativo completo consentirà valutazioni e riscontri. Difatti, i criteri della delega rimandano alle disposizioni del decreto legislativo da emanare tutti i problemi di conformità con le norme delle direttive e con i principi del diritto europeo.

Va tenuto presente che anche nel collegato alla finanziaria relativo alle infrastrutture sono introdotte modifiche alla disciplina, per così dire generale, sui lavori pubblici.

Il cammino di questa normativa ha incontrato il prevedibile ostacolo del numero degli emendamenti; è comprensibile che ciò sia accaduto in una materia come quella dei lavori pubblici che incide su rilevanti e contrapposti interessi economici i quali, all'annuncio di modifiche della sistemazione delineata nella normativa vigente, non possono che rimettersi tutti in gioco, che far rivivere tutte le contrapposizioni reali.

I problemi interpretativi che saranno posti da tutta la nuova disciplina dovranno essere affrontati alla luce del noto principio della conservazione dei valori giuridici; bisognerà apprestarsi a fornire delle nuove norme quella interpretazione (se possibile, per non esplicito contrasto dei nuovi precetti) che consenta di qualificarle come conformi a Costituzione e alle regole dell'Unione europea. In questi sensi sarà anche l'azione dell'Autorità di precisazione del contenuto delle nuove regole e non mancheranno le opportune segnalazioni a Governo e

Parlamento qualora si evidenzino punti di crisi non risolvibili con lo strumento interpretativo.

* * *

Il terzo tema di preliminare riflessione, all'inizio accennato, si riferisce alla nuova valutazione, attuata in sede ministeriale, dei problemi relativi alla posizione ed alle norme comuni e generali che debbono essere uniformemente dettate per le autorità amministrative indipendenti, oggi allo stato di prime indicazioni. Vi è, però, la ripetuta enunciazione di principi, di criteri di classificazione di questi organismi che richiede delle osservazioni.

Nel nostro ordinamento, il tempo delle "agenzie" è di molti decenni fa, quanto meno nelle considerazioni della cultura giuridica e sulla base di esperienze dei paesi del nord dell'Europa. Non conta qui ricordare il molteplice significato del termine agenzia negli ordinamenti a diritto comune e in particolare nel Regno Unito, ma occorre considerare che nell'ordinamento italiano questa soluzione organizzativa è qualificata dalla stretta connessione tra agenzia e componenti della compagine di Governo; dal condizionamento dell'azione dell'agenzia da parte di direttive del Governo; dal contenuto di questa azione che costituisce attività operativa, applicazione di norme di settore. Perciò lo spazio lasciato libero alle scelte delle agenzie è solo quello di rinvenire soluzioni tecniche per interventi più efficienti ed efficaci.

Manca alle agenzie, quali delineate nell'ordinamento italiano, la funzione di garanzia che è invece connaturale alle Autorità; manca la posizione di sostanziale indipendenza.

Tutta l'indagine svolta nella passata legislatura dal Parlamento in tema di Autorità amministrative indipendenti ha portato ad una conclusione in cui hanno concordato uomini di cultura giuridica, rappresentanti delle componenti della società italiana, esponenti politici di tutte le collocazioni: la indipendenza deve significare indipendenza dal Governo, deve quindi significare collegamento con il Parlamento.

A far ritenere che nel settore dei lavori pubblici, anzi più in generale nel settore degli appalti di lavori, servizi e forniture, occorra un'Autorità amministrativa indipendente giovano tre considerazioni.

La prima: la realizzazione di lavori, l'acquisizione di servizi o di forniture coinvolge tutte le strutture operative della Repubblica e quindi anche gli organi del Governo che presiedono a settori di pubblica amministrazione. A queste strutture e a questi organi, in quanto tali o collegati con agenzie con funzioni strumentali, è conferibile una funzione di effettiva garanzia.

La seconda: nessuna componente della Repubblica, enti locali, Regioni, Stato, in quanto paritariamente ordinate, può esercitare un'attività di regolazione che deve concretarsi in soluzione univoca dei problemi, in dilazioni interpretative che eliminino il rischio di una incertezza diffusa.

La terza considerazione nasce da un dato della realtà. Le regole comunitarie intervengono nelle procedure ad evidenza pubblica degli appalti in funzione di garanzia a che siano osservate le regole del mercato. Può dirsi che esse sono