

*I risultati dell'attività di monitoraggio*

Sui tempi di esecuzione sono state condotte ulteriori indagini per verificare i maggiori o minori tempi di esecuzione rispetto alla scadenza contrattualmente prevista per l'ultimazione. Infatti, il termine finale fissato per l'ultimazione dell'opera, può essere differito per effetto di sospensioni o di prestazioni aggiuntive. In presenza di sospensioni, ad esempio, il differimento per l'ultimazione dell'intervento non rappresenta un inadempimento contrattuale dell'appaltatore ma solo un pregiudizio per la collettività che non potrà fruire dell'opera compiuta nei tempi programmati. Per tali ragioni, l'analisi dei ritardi deve tener conto necessariamente di queste considerazioni e la presenza di tempi di esecuzione più lunghi rispetto a quelli previsti, pur rappresentando una patologia dell'appalto, non necessariamente configura inadempimenti contrattuali. Nei casi in cui si è assistito a scostamenti negativi, quelli cioè che si riferiscono a interventi terminati anteriormente alla data prevista contrattualmente, è necessario ipotizzare la possibilità di risoluzioni anticipate, accordi bonari ecc (non si è ritenuto utile evidenziare tali casi nelle due tabelle sottostanti).

Scostamento  
dei tempi

La *tabella* 3.38 mostra il numero di interventi suddivisi per classe di durata degli scostamenti rispetto ai tempi contrattuali.

*Tabella 3.38 – Numero degli interventi suddivisi per classi di scostamento rispetto ai tempi contrattuali*

Anno	Classi di durata in giorni Numero interventi	0 - 30	31 - 90	91 - 180	oltre 180
		910	887	948	1.131
2000	3.876	910	887	948	1.131
2001	2.003	643	572	470	318
2002	386	235	110	33	8

Dalla lettura della *tabella* si vede come circa il 30% degli interventi individuati sia interessata da uno sfasamento temporale limitato, compreso tra 0 e 90 giorni di ritardo tra la data prevista e quella effettiva di ultimazione dei lavori. Inoltre, per gli interventi iniziati nel 2001 e 2002, e successivamente conclusi, la classe più numerosa è sempre quella con uno scostamento temporale, rispetto a quanto contrattualmente previsto, che va da zero a trenta giorni. Il fenomeno dello scostamento dei tempi è

*Capitolo 3*

all'attenzione dell'Autorità per lo svolgimento di accertamenti specifici connessi ai casi più significativi.

La *tabella 3.39* mostra la durata media dello scostamento espressa in giorni. Si nota come, nei diversi anni considerati, lo scostamento in giorni per gli interventi appartenenti alle varie classi di scostamento, segua un andamento più o meno costante all'interno di ciascuna classe. Ciò è confermato dalle durate medie degli scostamenti situate nell'ultima classe di tipo aperto, per i quali le durate non sono influenzate dall'ampiezza della classe stessa.

*Tabella 3.39 – giorni medi di scostamento dai tempi contrattuali degli interventi*

Classi di durata in giorni Anno	0 - 30	31 - 90	91 - 180	oltre 180
2000	10	60	131	305
2001	9	57	131	270
2002	11	54	120	354

L'analisi sullo scostamento dei tempi in base alla classe di importo degli interventi mostra come, in genere, al crescere del costo dell'intervento crescano anche i giorni di scostamento dal tempo previsto contrattualmente. Tuttavia, non è possibile trarre conclusioni definitive su questo aspetto, in quanto l'arco di tempo considerato è troppo breve e non sufficiente alla definizione di una tendenza stabile.

**Scostamento  
dei costi**

Un altro aspetto molto rilevante per valutare l'economicità complessiva del sistema dei lavori pubblici è l'analisi degli scostamenti registrati nei costi di esecuzione.

Questa analisi è stata condotta con riferimento alle informazioni contenute nei quadri tecnici economici delle schede B5 (collaudo tecnico-amministrativo) pervenute all'Osservatorio, incrociate con quelle contenute nelle schede A relative agli anni 2000, 2001 e 2002. Dall'incrocio tra i due gruppi di dati sono risultati gli scostamenti relativi a 3.643 casi monitorati<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Il confronto è stato condotto tra l'importo risultante dal quadro economico a consuntivo espresso nella scheda B5, con quello a base d'asta al quale è stata applicata la percentuale di ribasso di aggiudicazione, desumibile sempre dalla scheda A.

*I risultati dell'attività di monitoraggio*

La verifica degli scostamenti evidenzia sia casi in cui l'importo risulta positivo (maggiori costi rispetto all'importo di aggiudicazione), sia casi in cui esso è negativo. L'analisi è stata concentrata sul primo fenomeno. Nella valutazione dei risultati ottenuti va ricordato che l'insieme di riferimento riguarda solo gli interventi conclusi che, come si è detto, sono solo una parte di quelli che avrebbero effettivamente dovuto raggiungere la conclusione. Di conseguenza, le considerazioni svolte di seguito, non possono assumere alcun carattere definitivo ma vanno intese come prime indicazioni di tendenza.

La *tabella 3.40* mostra il numero di interventi per i quali il costo finale è maggiore di quello iniziale.

*Tabella 3.40 - Scostamenti di costo positivi suddivisi secondo l'anno di avvio degli interventi*

Anno	Numero interventi	Media dei maggiori costi (in euro)	Numero interventi con scostamento >20%
2000	1285	33.680,12	169
2001	737	29.856,85	106
2002	101	19.561,02	13

Il maggior importo medio è di circa € 33.000 per gli appalti del 2000, per arrivare a € 19.000 per quelli del 2002. Ciò non costituisce necessariamente un'indicazione di tendenza in discesa soprattutto in considerazione del basso numero di interventi per i quali, nel 2002, le schede A sono collegabili con le schede B5. Nell'ultima colonna della *tabella 3.40* è indicato il numero di interventi, suddivisi per anno di aggiudicazione, per i quali il costo supera il cosiddetto quinto d'obbligo. Come si vede, la percentuale non è trascurabile, in quanto raggiunge circa il 13% sia nel 2000 che nel 2001; anche su questo fenomeno, utilizzando i dati disponibili, l'Autorità sta conducendo accertamenti per individuare in modo sistematico le motivazioni e orientare il comportamento delle stazioni appaltanti.

Dall'incrocio dello scostamento dei costi con altre dimensioni di analisi, emerge una relazione direttamente proporzionale tra classe di importo dei lavori e scostamenti positivi dei costi rispetto a quelli previsti.

*Capitolo 3*

Relativamente all'incrocio con le categorie d'opera emerge un forte scostamento dei costi per le infrastrutture del settore industriale dell'edilizia abitativa, di quella sanitaria e delle ferrovie. Naturalmente, anche per queste considerazioni valgono le note di cautela espresse precedentemente in conseguenza del numero ancora esiguo di interventi conclusi e, pertanto, oggetto di analisi.

*Sezione II***Iniziative e attività dell’Autorità**

Capitolo 4	Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni
Capitolo 5	La domanda di interventi e l’attività svolta: dati di sintesi
Capitolo 6	La qualificazione
Capitolo 7	La vigilanza sul contenzioso
Capitolo 8	La determinazione dei costi standardizzati
Capitolo 9	Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione
Capitolo 10	Le indagini speciali
Capitolo 11	L’attività sanzionatoria

### Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Nell'anno 2002 l'Autorità ha proseguito nella via intrapresa fin dalla sua istituzione al fine di sviluppare rapporti sistematici con i soggetti la cui attività presenta collegamenti funzionali con i propri ambiti di competenza. Forme diverse di intesa e interazione sono state definite e avviate in coerenza con i profili operativi propri di ciascun interlocutore.

L'Autorità, chiamata a svolgere dal legislatore la funzione di garante della trasparenza, efficacia ed efficienza nel settore degli appalti, si è inserita a pieno titolo nel processo di generale e continua trasformazione del settore pubblico concretatosi, da un lato, nella semplificazione dell'attività amministrativa dal punto di vista procedurale e dell'utilizzazione di strumenti informatici e, dall'altro, nell'ampliamento delle competenze delle regioni<sup>1</sup>.

Nello sviluppo del proprio sistema informativo, l'attività posta in essere dall'Autorità è stata caratterizzata da una particolare attenzione agli standard progettuali e realizzativi dettati come linee guida dal progetto di *e-Government* del Ministero per l'Innovazione Tecnologica, con riferimento specifico a due elementi fondamentali che ne caratterizzano il disegno strategico, quali l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

Particolare attenzione è stata quindi posta nell'implementazione di tutte quelle funzionalità rese oggi ampiamente disponibili dalle nuove tecnologie che consentono il colloquio informatico fra diverse funzioni di una stessa amministrazione o di amministrazioni diverse ed a quelle tecnologie che permettono a singole amministrazioni pubbliche l'accesso ai dati e alle procedure di altre amministrazioni proponendosi verso la collettività, nel settore specifico di competenza, come centro unitario per l'erogazione di servizi e come elemento semplificante per quanti sono tenuti a fornire le informazioni.

Interoperabilità  
e cooperazione  
applicativa

<sup>1</sup> Vedi Capitolo 1.

*Capitolo 4*

In tal senso l'Autorità, che dal 2000 utilizza i servizi della *Rete Unitaria Pubblica Amministrazione* (RUPA), con la costituzione di un dominio per il collegamento con le sezioni regionali, ha dato un importante impulso, nel corso del 2002, ai servizi di interoperabilità.

L'arricchimento dei servizi di interoperabilità ha imposto una revisione dell'utilizzo dei servizi di trasporto ed il circuito di connessione con il Centro di Gestione dell'Interoperabilità (CGI) è stato sostituito con un collegamento alla rete *Interdominio* della RUPA realizzando un'architettura più potente e flessibile. Tramite questo collegamento è stato fornito alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), collegata alla rete *Interdominio*, l'accesso alla banca dati degli appalti senza necessità di realizzare collegamenti dedicati e, quindi, con tempi estremamente brevi e senza oneri economici aggiuntivi.

Lo stesso collegamento verrà utilizzato per tutte le altre pubbliche amministrazioni che si avvalgono della RUPA, con le quali esistano protocoli d'intesa finalizzati allo scambio di dati.

Va evidenziato, infine, che questo collegamento ha permesso di realizzare l'interconnessione con gli Osservatori Regionali attestati su *Reti Unitarie Regionali delle Pubbliche Amministrazioni* (RUPAR). Presumibilmente, con l'evolvere delle strutture informatiche regionali è prevedibile una migrazione degli stessi dal dominio RUPA dell'Autorità verso le rispettive RUPAR e quindi verso un collegamento tramite *Interdominio*.

Rapporti  
con il sistema  
regionale...

L'evoluzione del sistema informativo giova alla funzionalità dei rapporti tra Osservatorio centrale e Osservatori regionali che, in tal modo, potranno continuare a dialogare, pur sulla base delle proprie specifiche tecnologie e con il rispetto dei necessari livelli di riservatezza, con un maggior coinvolgimento e con una progressiva autonomia di azione delle sedi regionali.

La gestione informatica dei flussi documentali provenienti dalle stazioni appaltanti direttamente all'Osservatorio centrale o alle sezioni regionali risulta così più funzionale oltre che al potenziamento dei supporti co-

*Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni*

noscitivi, anche al miglioramento della trasparenza dell'azione amministrativa nel settore dei pubblici appalti.

Risultato non trascurabile dell'evoluzione prima descritta è stato, pertanto, quello di favorire lo snellimento dell'azione amministrativa in generale, con l'obiettivo finale di migliorare i servizi resi al cittadino-utente (si pensi all'ambizioso progetto di creare uno sportello unico della pubblica amministrazione). Perché tale cambiamento continui a produrre risultati effettivi è tuttavia indispensabile disporre di infrastrutture sempre più evolute che comportano necessariamente impegni consistenti di risorse.

Alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e della nuova stesura dell'articolo 117 della Costituzione stessa, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha ridisegnato i rapporti tra la potestà legislativa dello Stato e delle regioni (e delle province autonome di Trento e Bolzano), l'Autorità, ponendosi quale struttura organizzativa centrale dislocata sul territorio nazionale, chiamata a garantire il raccordo e l'uniformità dei principi nella materia dei lavori pubblici, ha operato anche nel senso di creare con le regioni una stabile cooperazione tesa alla ricerca di proficue ed effettive forme di collaborazione.

In tale prospettiva, sono stati avviati tavoli tecnici finalizzati alla stesura di due importanti atti convenzionali con le regioni autonome della Sicilia e del Friuli Venezia Giulia, espressamente previsti dalle rispettive leggi regionali<sup>2</sup>.

Le modalità di attuazione delle suddette leggi regionali risultano diverse in ragione del differente strumento individuato per regolare l'esercizio delle funzioni dell'Autorità nei due territori regionali (la convenzione nel caso della Sicilia, l'intesa per il Friuli Venezia Giulia) e soprattutto, in ragione della diversità dei presupposti e dell'ambito di azione delle strutture regionali previste (Unità specializzate e Osservatorio).

In particolare, nella regione siciliana, la legge 2 agosto 2002, n. 7<sup>3</sup>, ha attribuito all'Osservatorio regionale dei lavori pubblici<sup>4</sup> numerose e rile-

... con la  
regione  
siciliana ...

<sup>2</sup> Vedi Capitolo 1.

<sup>3</sup> Il legislatore regionale siciliano è intervenuto recentemente sulla materia con la legge 19 maggio 2003, n. 7. Vedi Capitolo 1.

*Capitolo 4*

vanti competenze in tema di lavori pubblici, di forniture e servizi, e nei settori speciali (ex esclusi) che, per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici, si intersecano sotto diversi aspetti con quelle svolte all'Autorità che, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 7/2002, è chiamata ad operare nel territorio della regione siciliana sulla base di una apposita convenzione da stipularsi con l'Assessore regionale per i lavori pubblici.

In attuazione del disposto regionale, l'Autorità e la regione siciliana hanno stipulato, in data 12 maggio 2003, una convenzione che assicura l'impegno reciproco dell'Autorità e della regione siciliana a cooperare per l'assolvimento dei compiti e delle funzioni attribuiti dalla normativa sui lavori pubblici, secondo precise modalità indicate nella stessa convenzione.

In particolare, è stato previsto l'impegno a garantire, anche sulla base di intese tecniche, lo scambio dei dati e delle informazioni riguardanti i lavori pubblici di cui l'Autorità - attraverso l'Osservatorio dei lavori pubblici - e la regione dispongono nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

Per assicurare uniformità di orientamenti interpretativi nell'attività di indirizzo e regolazione, è stato previsto in convenzione che gli schemi degli atti di determinazione e regolazione adottati dal Consiglio dell'Autorità vengano inseriti, prima della loro definitiva approvazione, nel *forum regionale* al fine di acquisire eventuali integrazioni e suggerimenti da parte dei competenti organi regionali. Ampie forme e modalità di collaborazione sono state poi previste nello svolgimento dell'attività di controllo e vigilanza sui lavori pubblici realizzati nel territorio regionale e anche nell'espletamento dell'attività ispettiva, ivi compresa quella sulle S.O.A. Infine, per quanto riguarda i procedimenti sanzionatori, è stato previsto che la fase istruttoria e quella dell'esecuzione vengano espletate dall'Osservatorio regionale, mentre la decisione in ordine alla irrogazione della sanzione rimane di competenza del Consiglio dell'Autorità. In tali casi, è stato poi previsto che all'adunanza del Consiglio partecipi un rappresentante della regione e che i proventi dell'attività sanzionatoria conflu-

---

<sup>4</sup> Sostituisce l'Osservatorio per l'accelerazione e la qualificazione della spesa pubblica ed è incardinato presso l'Assessorato regionale LL.PP.

*Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni*

scano in entrata nel bilancio della regione al netto di una detrazione che spetta all'Autorità.

Anche con la regione Friuli Venezia Giulia sono stati stabiliti contatti al fine di stipulare una apposita convenzione alla luce di quanto prevede l'articolo 39 della nuova legge Friuli Venezia Giulia 31 maggio 2002, n. 14. Anche in questo caso è stato redatto un protocollo negoziale simile a quello previsto dalla legge regionale siciliana.

... con la regione  
Friuli Venezia  
Giulia

Sulla base delle iniziative appena ricordate, l'Autorità ha avviato anche con le altre regioni a statuto speciale e a statuto ordinario un'attività volta a realizzare intese e collaborazioni stabili ispirate a quei principi di ordine generale cui prima si è fatto riferimento e nel solco della riforma costituzionale varata con la legge n. 3/2001 prima ricordata.

Inoltre, sempre con riferimento al territorio siciliano, al fine di realizzare forme di supporto per la soluzione di problematiche di particolare rilievo, nel corso dell'anno 2003, sono stati avviati contatti con la struttura operativa preposta all'emergenza idrica in Sicilia.

In data 8 maggio 2003, è stato stipulato tra l'Autorità ed il Presidente della regione siciliana, in qualità di Commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia, un protocollo d'intesa improntato alla massima semplificazione e celerità nei rapporti, volto a fornire alla struttura commissariale un supporto nella gestione delle procedure funzionali alla realizzazione delle opere pubbliche necessarie al superamento dello stato emergenziale in questo settore strategico.

Intesa con il  
comune di  
Torino

Inoltre, sempre in tema di collaborazioni istituzionali, l'Autorità ha altresì sviluppato iniziative concrete con il comune di Torino rivolte ad affrontare in modo funzionale la soluzione di problematiche specifiche territorialmente localizzate, anche in conseguenza del manifestarsi in quella realtà di vari fenomeni collusivi tra i concorrenti alle gare di appalti pubblici, con il fine presumibile di predeterminare il nominativo dell'aggiudicatario e/o il ribasso di aggiudicazione o analoghe fattispecie.

*Capitolo 4*

Dopo vari approfondimenti congiunti con l'amministrazione comunale di Torino, la stessa ha manifestato la disponibilità a sperimentare una forma di sinergica collaborazione con l'Autorità, associando altresì un apposito codice etico già elaborato dal comune<sup>5</sup> che viene sottoscritto dai concorrenti alle gare di appalto.

Peraltro, l'Autorità ha già sviluppato sul territorio nazionale un'attività di riconoscimento e di classificazione - in costante aggiornamento - di vari fenomeni di devianza degli appalti pubblici, con particolare riferimento alle anomalie relative alle offerte poste in essere con modalità via via diverse ma sempre per scopi elusivi dei principi della concorrenza e trasparenza. Tali conoscenze, condivise ed ampliate dalla Direzionale Nazionale Antimafia e dal Ministero dell'Interno nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro, si rendono disponibili alle amministrazioni aggiudicatrici al fine possibilmente di prevenire o limitare comportamenti dannosi per il pubblico erario, attraverso l'adozione in via sperimentale nei bandi gara di *clausole di autotutela* che, da un lato, non risultino in contrasto con la normativa vigente in tema di lavori pubblici e, dall'altro, consentano l'applicazione di procedure non ancora previste dalla richiamata medesima normativa.

In questo ambito si inquadra il protocollo con il comune di Torino che tende anche a responsabilizzare ulteriormente i partecipanti alle gare di appalto con conseguente scoraggiamento di comportamenti illeciti. L'effetto deriverebbe dall'aggravamento sanzionatorio conseguente all'accertamento della falsità della dichiarazione prevista in una della clausole del protocollo. Infatti, la sanzione per tale infrazione si aggiungerebbe a quella derivante dalla violazione della segretezza delle offerte, con chiaro effetto di deterrenza.

Conclusivamente, l'amministrazione aggiudicatrice si è impegnata ad includere, nei punti e nei modi ritenuti più idonei dei propri bandi di gara, per importi superiori a € 500.000, le clausole vincolanti per le imprese che dichiarano l'insussistenza di accordi e situazioni di controllo o collegamen-

---

<sup>5</sup> Prima versione in delibera di Giunta municipale 28 gennaio 2003, n. 530/003.

*Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni*

to con altri partecipanti alla gara, a riferire inoltre qualunque illecita interferenza nelle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione e a non effettuare subappalti nei confronti delle imprese partecipanti. Da parte sua la stazione appaltante si riserva la facoltà di sospendere la gara se si ravvissano anomalie in ordine alle offerte, alla loro distribuzione numerica o raggruppamento per acquisire le valutazioni non vincolanti dell'Autorità che si impegna a produrre le proprie motivate indicazioni entro 5 giorni<sup>6</sup> proponendo una delle seguenti risoluzioni:

- a) conferma del procedimento di aggiudicazione in corso senza condizioni;
- b) conferma del procedimento in corso pur in presenza di dubbi significativi sulla correttezza e genuinità delle offerte non sufficienti però a giustificare misure interruttive del procedimento<sup>7</sup>;
- c) riforma parziale del procedimento;
- d) annullamento del procedimento.

Le procedure descritte hanno carattere sperimentale e, pertanto, verranno sottoposte a periodico esame e revisione.

Oltre che con riferimento a specifiche realtà territoriali, l'Autorità ha continuato ad operare per rafforzare i contatti già avviati in ambito europeo<sup>8</sup>, indirizzando la propria azione su più fronti. Nello spirito che anima

Rapporti in  
ambito europeo

<sup>6</sup> La richiesta di avviso all'Autorità è acquisita attraverso la compilazione on-line di un *modulo elettronico* contenente gli elementi caratteristici della gara che risiede nel sito *web* dell'Autorità ed è dedicato esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice cui è fornito un apposito *account* per l'accesso e la gestione (*user ID* e *password*). L'Autorità esprime direttamente sul *modulo elettronico* le proprie valutazioni entro i successivi 5 giorni lavorativi che seguono il giorno della comunicazione, dandone tempestivo avviso all'amministrazione aggiudicatrice anche con semplice *e-mail*. Nell'ambito dell'Autorità, il *modulo elettronico* è reso visibile esclusivamente al Presidente, al direttore dell'Osservatorio e al dirigente del Sevizio ispettivo – Ufficio Affari speciali (UAS) – che dispongono di appositi *account*. Nell'ambito dell'amministrazione aggiudicatrice il *modulo elettronico* è gestito dal responsabile del procedimento indicato nel bando di gara o da un dipendente appositamente designato.

<sup>7</sup> In tal caso, l'Autorità ha facoltà di avviare il monitoraggio del procedimento esteso alla sola fase di aggiudicazione o alla esecuzione del contratto condotto direttamente dal Servizio Ispettivo – U.A.S. o tramite Gruppi operativi della Guardia di Finanza o del Tesoro già convenzionati con l'Autorità.

<sup>8</sup> Vedi capitolo 1.

*Capitolo 4*

l'attività dell'Autorità, la collaborazione con le istituzioni europee presenta elementi di grande interesse.

Al riguardo, in considerazione del fatto che i lavori pubblici sono finanziati in misura sempre maggiore dai fondi comunitari, l'Autorità ha dato attuazione al protocollo d'intesa siglato con la Corte dei conti europea ed è stato reso concreto lo scambio reciproco di informazioni tra le due istituzioni. La conoscenza dei risultati delle verifiche effettuate dall'Autorità, che annovera tra i suoi compiti quello di vigilare sulla economicità dell'esecuzione dei lavori pubblici, si presenta utile per la Corte dei conti europea; altrettanto interessante per l'Autorità è poter disporre dei risultati dei controlli che la Corte europea effettua sulla legalità e regolarità delle operazioni rientranti nelle competenze dell'Autorità.

L'Autorità, inoltre, sta collaborando con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie - attraverso la partecipazione alle riunioni relative all'esame delle problematiche riguardanti ipotesi di infrazione delle norme comunitarie da parte dello Stato italiano. Peraltro, recentemente l'Autorità ha intessuto anche rapporti diretti con la Direzione Generale - Mercato Interno - della Commissione europea, al fine di instaurare forme di collaborazione che intervengono anteriormente all'apertura della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE. Si sta inoltre valutando l'opportunità di dar vita a forme di cooperazione informale, sia pure stabile, tra l'Autorità e la Commissione anche relativamente ad aspetti diversi dalla trattazione delle procedure per inadempimento, quali il confronto delle reciproche esperienze, l'analisi congiunta di tematiche di maggiore interesse comune e l'interpretazione coerente ed uniforme delle normative comunitarie.

Nell'ambito della partecipazione italiana ai progetti di gemellaggio (*Twinning Project*) riguardanti alcuni Paesi candidati alla Unione europea, particolarmente intenso è stato l'impegno dell'Autorità nei confronti della Slovacchia, Lituania e Romania che si è concluso con ricadute significative sui paesi partecipanti.

*Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni****Twinning Project***

*Il progetto di gemellaggio con la Repubblica slovacca ha avuto in particolare come obiettivo quello di fornire un ausilio al Public Procurement Office slovacco, competente per la legislazione ed il monitoraggio dei lavori pubblici, a rendere conforme la legislazione slovacca sugli appalti ai principi del diritto comunitario. L'accordo di gemellaggio stipulato tra la Repubblica slovacca e il Governo italiano prevedeva, infatti, un supporto alla Slovacchia nel conformarsi alle obbligazioni derivanti dall'acquis communautaire nel settore degli appalti pubblici e la garanzia di una vigilanza indipendente sugli appalti. Il progetto, che ha preso l'avvio nel giugno 2001, si è concluso nell'agosto 2002. Nell'ambito delle attività ad esso connesse, nel mese di febbraio 2002, è stata ricevuta a Roma presso la sede dell'Autorità una delegazione di funzionari del Public Procurement Office alla quale sono state illustrate le attività poste in essere dai diversi servizi dell'Autorità.*

*Relativamente al progetto di gemellaggio con la Lituania, l'Autorità ha collaborato alla realizzazione del programma congiuntamente con la Svezia, essendo la proposta italiana stata approvata insieme a quella avanzata dal National Board on Public Procurement svedese. L'accordo di gemellaggio prevedeva il compimento di una serie di attività volte a rafforzare il sistema degli appalti pubblici in Lituania in maniera tale da renderlo competitivo, trasparente e conforme alla normativa europea. Il progetto, la cui durata è stata di 18 mesi, si è concluso nel mese di luglio 2002. L'intervento dell'Autorità è stato incentrato principalmente sull'individuazione degli aspetti maggiormente problematici della normativa lituana sugli appalti e nella successiva predisposizione, in relazione agli stessi, di linee guida e prontuari di facile consultazione tali da fornire un ausilio relativamente alla corretta applicazione della legislazione comunitaria in materia di appalti in vista della futura adesione della Lituania all'Unione europea. Nell'ambito di questo progetto, sono stati altresì forniti all'Ufficio lituano sugli appalti dei documenti tipo che costituiscono uno strumento importante per rendere più efficace il complesso procedimento amministrativo di gestione degli appalti pubblici.*

*L'obiettivo principale del progetto di gemellaggio con la Romania è stato la creazione di un sistema di monitoraggio sui pubblici appalti. L'attività posta in essere è stata dunque principalmente di tipo informatico ed è consistita nella predisposizione di un sito web per informare i soggetti operanti nei lavori pubblici e per la raccolta ed elaborazione dei dati sui lavori pubblici medesimi. Un'importante fase del progetto è stata quella dedicata alla riorganizzazione della "divisione rumena per la regolamentazione ed il monitoraggio sugli appalti pubblici" attraverso la definizione di specifici compiti, responsabilità ed ipotesi di lavoro.*

L'Autorità ha, infine, partecipato ad alcune fasi del Progetto Pilota coordinato dalla *Danish Competition Authority* e recentemente concluso, avendo come scopo la creazione di un sistema di soluzione informale delle controversie precontrattuali tra le stazioni appaltanti e le imprese di altro Stato membro per la realizzazione di una rete di cooperazione europea e la riduzione del contenzioso. Dal progetto è emersa, tra l'altro, l'opportunità che all'interno di ciascun Stato membro esista un organismo unico quale interlocutore nella materia dei contratti pubblici e che l'esperienza sperimentale maturata possa proseguire nel futuro.

L'intensa attività svolta in ambito europeo ha messo in luce come l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici non sia avvenuta in maniera uniforme in tutti i paesi comunitari. Le differenze

*Capitolo 4*

esistenti tra i sistemi legislativi nazionali non hanno permesso una vera e propria armonizzazione delle procedure per la partecipazione agli appalti e, nonostante l'internazionalizzazione del mercato crei opportunità per le imprese, esistono ancora ostacoli alla partecipazione effettiva alle commesse pubbliche. Pertanto, l'Autorità ha intenzione di dar vita ad un centro di raccolta della documentazione in materia di appalti dei paesi comunitari che contenga la normativa, la prassi amministrativa e la giurisprudenza, nella consapevolezza che, per dare concretezza al mercato unico, sarebbe di grande utilità la predisposizione di guide operative che esemplifichino la normativa ed indichino i punti di contatto ove le imprese possono rivolgersi nelle diverse realtà nazionali.

A seguito dell'entrata in vigore<sup>9</sup> degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea che interessano, tra l'altro, anche la materia degli appalti pubblici e che segnano un importante passo nell'integrazione Svizzera/Unione europea, è stato siglato<sup>10</sup> a Berna un protocollo d'intesa tra la Commissione sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni e l'Autorità, al fine di garantire un continuo interscambio di dati relativi agli appalti pubblici e di organizzare e rendere operativo un sistema permanente di definizione delle controversie e dei problemi che possono insorgere nelle fasi antecedenti all'aggiudicazione, attraverso procedure informali. Si tratta del primo protocollo d'intesa concluso dalla Svizzera che si inserisce nel quadro della cooperazione transfrontaliera tra i due Paesi.

Rapporti con i  
Ministeri...

L'Autorità ha proseguito anche nello sviluppo di rapporti sistematici con i Ministeri e con altre istituzioni operanti in ambito nazionale. È stato stipulato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Economia – Ragioneria generale dello Stato<sup>11</sup> - mentre sono in corso contatti per definire un protocollo d'intesa con il Ministero della difesa e con il Ministero delle attività produttive. D'altro canto, al fine di dare concreta applicazione ai protocolli d'intesa già sottoscritti, l'Autorità ha stipulato e sta stipulando convenzioni

<sup>9</sup> In data 1° giugno 2002.

<sup>10</sup> In data 25 settembre 2002.

<sup>11</sup> Vedi Volume II, Sezione V.