

Questi interventi hanno trovato conferma nella migliore giurisprudenza amministrativa, salvo qualche posizione diversa. In particolare, si ritiene che le soluzioni di questioni specifiche assunte dall'Autorità abbiano l'effetto di indurre ad un riesame in sede amministrativa. Questo si può configurare come un moderno sistema di rendere effettivi i giudizi che accertino irregolarità, inefficienze, diseconomicità. Col portare al riesame non trasferiscono all'organo deputato a formulare giudizi la responsabilità diretta dell'azione amministrativa e convalidano le esperienze di *moral suasion*, come ho già accennato lo scorso anno.

Queste esperienze l'Autorità ha potuto sperimentare, perché si è presentata nel mercato come interlocutore e non come controparte e lo ha potuto per essere indipendente sia dall'articolazione statale, regionale e locale dei poteri pubblici, sia dai centri privati di potere.

Vi è da dare atto dell'uniformarsi dei comportamenti delle stazioni appaltanti e delle imprese alle indicazioni contenute in questi atti dell'Autorità che hanno già conseguito una concreta effettività.

Le stazioni appaltanti hanno maturato un atteggiamento di progressivo adeguamento agli orientamenti espressi dall'Autorità ed, in specie quando le segnalazioni pervengano in fase non pregiudicata dal fatto compiuto, l'azione dell'Autorità ha contribuito a prevenire comportamenti devianti, ha determinato provvedimenti correttivi, evitato iniziative di ricorso al contenzioso, con riflessi negativi sull'efficienza e sull'economicità del sistema.

Nel settore si è venuto ad affermare un modello istituzionale, non usuale nelle concrete esperienze dell'ordinamento del nostro paese che guarda prevalentemente a regole vincolanti ed a connesse sanzioni, sistema basato sul concetto di *moral suasion*.

Va tenuto presente, in argomento, che il Consiglio di Stato, esprimendosi sul Regolamento di attuazione della legge quadro, sottolineava la necessità che "per un corretto esercizio delle funzioni attribuite all'Autorità" appariva "funzionale un perfezionamento degli attuali poteri

amministrativi conferitile", ma è nei pareri sullo stesso Regolamento resi dalle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati che si rinvencono indicazioni più significative.

La Commissione del Senato affermava che "il potere di vigilanza sull'osservanza della disciplina in materia deve estrinsecarsi nei confronti degli operatori, in modo coerente con l'ordinamento giuridico, attraverso l'uso di strumenti che lo rendano effettivo sia quando si riferisce all'applicazione di principi generali, sia quando si riferisce a casi concreti."

La Commissione presso la Camera dei deputati premesso che "occorre integrare la disciplina relativa alle modalità di esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici", evidenziava la necessità che "il potere di vigilanza sull'osservanza della disciplina in materia" debba essere esercitato, pur se in modo coerente con l'ordinamento giuridico vigente, anche nei confronti di singoli operatori".

E' certo, allora che occorre ridurre le incertezze, attraverso chiare indicazioni interpretative e sul tema si tornerà di seguito.

Faccio qui cenno, perché collegato al tema della regolazione, ai costi standardizzati che è previsto debbano essere determinati per tipi di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali. L'Autorità ha attuato due fasi del programma operativo, con le quali si è determinato un metodo per il rilevamento di questi costi e sono offerte simulazioni su aree significative: strade, edilizia sanitaria e edilizia residenziale pubblica.

I risultati ottenuti confermano l'importanza della determinazione di questi costi, ma la previsione normativa, redatta in altro momento storico, deve essere adeguata alle esigenze di localizzazione territoriale delle indagini concrete e della stessa determinazione di questi costi, salvo momenti di valutazione riassuntiva. Risulta, quindi, utile una riflessione con le componenti di governo nel territorio della Repubblica delle modalità dell'ulteriore fase operativa che non può trascurare la realtà della devoluzione di funzioni e l'attuazione del principio di sussidiarietà. Questo non vuol dire sottovalutare l'ulteriore rilevanza e l'utilità di detto strumento, come supporto

alle decisioni di allocazione delle risorse da parte del governo centrale, specialmente in un momento nel quale si programmano grandi investimenti infrastrutturali.

Il settore dei lavori pubblici costituisce un comparto di grande rilevanza, sia per l'ammontare delle risorse finanziarie coinvolte, sia per gli effetti che il suo funzionamento esercita sull'economia, considerato il ruolo strategico che le infrastrutture hanno per lo sviluppo economico.

Caratteri del
mercato dei
lavori pubblici

Accanto alla dimensione data dall'importo complessivo dei bandi, la spesa si è attestata nel quinquennio in valore altrettanto consistente.

Il mercato non è mutato nelle sue caratteristiche e si presenta molto polverizzato con riferimento sia alla domanda che all'offerta, con concentrazioni quantitative e qualitative nella fascia di importo inferiore a un miliardo.

Anche l'industria delle costruzioni ha conservato la sua struttura molto frazionata.

Innovazioni normative stanno portando ad una configurazione nuova dei mercati ed in particolare di quel mercato che vede coprotagonisti sia soggetti privati sia strutture pubbliche quale è il mercato degli appalti pubblici, vale a dire quel mercato in cui la domanda è finanziata da risorse, appunto, pubbliche.

E' necessario confermare in questa sede le considerazioni suggerite dalle prospettive che si sono delineate in Europa e in Italia e che aprono scenari nuovi sia nella gestione della cosa pubblica, sia nella configurazione che sta assumendo il mercato degli appalti pubblici.

La sta assumendo in Europa. Ciò è reso chiaro dalla valutazione positiva delle nuove norme italiane in materia, per le quali non vi è stata attivazione o sono stati abbandonati possibili procedimenti di infrazione.

Anzi, può notarsi che scelte della legislazione italiana appaiono coerenti con un nuovo indirizzo che sta assumendo sia il Tribunale di primo grado che la Corte di giustizia.

Questi organi giurisdizionali europei (sentenza 25 febbraio 2003 della Sezione V del Tribunale di primo grado delle Comunità europee; Corte di giustizia, sentenza 17 settembre 2002, C-513/99) hanno ritenuto ammissibili valutazioni fondate su criteri non solo quantitativi (prezzi, tariffe) ma anche su indici di qualità delle imprese quando si debba sceglierle secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si tenga presente che questo sistema, in Italia, si applica al pubblico incanto, alla licitazione privata e quando vi sia una prevalente componente tecnologica, cioè nei prevalenti sistemi adottati per la scelta del contraente privato negli appalti di lavori pubblici.

Il giudice europeo ha affermato che "l'esperienza e la capacità tecnica di un offerente o della sua struttura, l'abitudine al tipo di progetto considerato dall'appalto e la qualità dei subappaltatori proposti sono tutti elementi qualitativi che, se non raggiungono il livello richiesto dall'appalto, possono comportare ritardi nell'esecuzione dei lavori o la necessità di tempi supplementari".

Queste affermazioni daranno, con ogni probabilità, l'avvio ad un indirizzo operativo che tenderà a marginalizzare gli automatismi e ad assegnare ambiti più ampi a valutazioni discrezionali delle stazioni appaltanti.

Significativo è anche l'assenso europeo al presentarsi nel mercato degli appalti delle società per azioni a partecipazione pubblica (c.d. società miste), nel senso che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non conosce alcuna regola generale rivolta a limitare o escludere le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori dall'assegnazione di appalto o concessione, purchè siano adottate regolari procedure di messa in concorrenza. Ma di più significativa portata sono le innovazioni introdotte dalla legge obiettivo, dal decreto legislativo di attuazione e dalla finanziaria dello scorso anno che hanno nuovamente designato la figura del concessionario, hanno innovato il sistema della finanza di progetto, hanno introdotto la figura del contraente generale e modificato l'ambito di applicazione dell'appalto integrato.

Il nuovo disegno della figura del concessionario è nel senso (articolo 7, comma 1, lettera *a*), legge n. 166/2002) che non si applica più la disciplina comune in materia di lavori pubblici, salvo eccezioni espresse; sole regole da applicare sono quelle relative alla pubblicità dei bandi e alle gare, cioè quanto necessario per non incidere sull'applicazione delle regole contenute nelle direttive comunitarie. Inoltre è consentito il versamento al concessionario di un prezzo anche di importo superiore al 50% ed è stato eliminato l'obbligo di affidamento a terzi di una quota di lavori.

Le modifiche alla normativa dell'istituto della finanza di progetto sono state, certo, suggerite dalla finalità di superare gli ostacoli che il mercato aveva opposto alla sua applicazione. Si è delineato, così, un istituto tutto particolare e con connotazioni tutte da definire. È stato previsto il coinvolgimento del privato nel momento delle scelte programmatiche, è stato ampliato il numero dei soggetti abilitati ad asseverare il piano economico finanziario, è stata prevista l'aggiudicazione anche con il sistema dell'appalto concorso, è stato abrogato l'obbligo di appaltare a terzi il 30% dei lavori.

Del nuovo istituto del contraente generale vale porre in evidenza che è stato ritenuto sufficiente ad adempiere gli obblighi discendenti dalle direttive europee l'adozione della procedura di evidenza pubblica con cui si sceglie il contraente generale. A questi è commessa non un'opera, nel senso di opera singola, dettagliatamente programmata e progettata, ma un intervento. Perciò si parla di un'obbligazione di risultato che assume questo contraente cui è assegnata libertà di gestione. Il contraente generale per l'esecuzione dei lavori, quale imprenditore privato, è, difatti, svincolato dagli adempimenti imposti ad un soggetto aggiudicatore in base al diritto comunitario (che prevede, peraltro, l'obbligo di apposita gara anche per i c.d. appalti del terzo tipo, direttiva 93/37), ma per questo imprenditore privato non sono stati dettati limiti di proporzione tra apporto di fondi pubblici e apporto del capitale di rischio privato nella realizzazione delle opere.

Il rilievo della presenza del privato nella realizzazione di opere pubbliche è incentivato dal coinvolgimento delle imprese con l'ampliamento dei casi in cui può farsi ricorso all'appalto integrato (articolo 7, comma 2, lettera l), legge n. 166/2002) nel quale l'appaltatore, come è noto, è tenuto alla progettazione esecutiva.

Si deve aggiungere che un'altra realtà si viene delineando nel mercato. Si tratta del *global service*, di quel collegamento che viene attuato tra prestazioni qualificabili come servizi ed esecuzione di lavori pubblici. Si dà prevalenza alla funzione di prestazione di servizi e così si sottrae all'applicazione della disciplina sui lavori pubblici la realizzazione di quelli eseguiti a cura del prestatore di servizi, senza gara. Ciò si delinea in relazione a servizi per la cura degli immobili di proprietà di amministrazioni pubbliche, e vengono prospettati quali eventuali i lavori di manutenzione.

Se ne hanno anche varianti: si aggiudica un appalto di servizi a privato che esegue un'operazione di finanziamento perché siano eseguiti lavori di costruzione, forniture e realizzazione di impianti speciali, affidati senza gara a ditte di fiducia del privato che, poi, concede, in *leasing* e con facoltà di riscatto, l'opera realizzata alla pubblica amministrazione; si affida il compito di realizzare, con capitale proprio, un'opera pubblica, su terreno pubblico vendutogli dall'amministrazione, a privato che rimane proprietario dell'immobile realizzato, con vincolo di destinazione a servizio pubblico verso canone di affitto da pagare dall'amministrazione conduttrice dell'edificio.

Nella realtà operativa delle pubbliche amministrazioni si aggiungono, poi, creazioni di procedure, non previste dalle norme e quindi contrastate dall'Autorità, intese, si afferma, a realizzare, con maggiore facilità, opere pubbliche. Mi riferisco alla diffusa utilizzazione dell'istituto dell'acquisto di cosa futura, per la realizzazione di opera pubblica, senza adempiere a quelle condizioni che dal Consiglio di Stato (Sezione III - 596/1999 Parere Adunanza Generale del 17 febbraio 2000), vengono ritenute indispensabili; alla locazione, in luogo della concessione, di beni pubblici sui quali, senza gara, il locatore esegue un'opera pubblica; alla stipula di un

contratto di *leasing*, con opzione di acquisto, di un'opera realizzata da privato su propria area e a proprie spese, ma l'amministrazione rende edificabile il terreno in cui essa sorgerà, con modifica del piano regolatore.

Può essere sospesa l'indicazione dei ritrovati della fantasia, sono da trarre delle conclusioni, sono necessari degli avvertimenti.

La maggiore discrezionalità delle pubbliche amministrazioni che discende dall'ammessa valutazione nell'aggiudicazione delle qualità personali delle imprese non deve far dimenticare che i fattori di natura non economica devono essere pubblicizzati, risultare collegati all'oggetto dell'appalto, essere tali da non conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta e da non violare il criterio di non discriminazione.

All'opposto, il coinvolgimento del privato nella individuazione delle scelte programmatiche in materia di lavori pubblici, se in una valutazione asettica può dirsi che attui un'integrazione maggiore tra componente pubblica e privata, richiede alle amministrazioni una puntuale, motivata valutazione dell'interesse pubblico, o collettivo che dir si voglia, al quale deve essere coerente la proposta del privato, senza sudditanza, ovviamente, a poteri economici, specie se supportati da tecnologie specialistiche. Va avvertito, cioè, che occorre un'autonoma istruttoria con completa acquisizione di elementi idonei a fornire la trasparente giustificazione del recepimento della indicazione del privato, non bastano motivazioni inserite nei provvedimenti che poco si prestano a fornire una giustificazione che vada oltre verbali asserzioni.

Nella stessa prospettiva possono essere valutate le modifiche al sistema della finanza di progetto che, da un lato, attenuano la garanzia che poteva essere data dall'intervento del sistema bancario, cioè l'accertamento della sostanziale finanziabilità dell'opera che può non essere propria dell'asseverazione del piano economico finanziario da parte delle società di servizi e delle società di revisione; dall'altro, tra licitazione privata, quale si concreterà in base al nuovo indirizzo e appalto concorso impongono un ri-

chiamo al dovere delle pubbliche amministrazioni di valutare, nella loro rispondenza al pubblico interesse, le realizzazioni infrastrutturali, pur se offerte con connotati di compiutezza.

Per quanto riguarda l'attivazione del sistema del contraente generale, infine, rilevo per inciso che tornerebbe utile il supporto della "garanzia globale", non ancora introdotta e che è prevedibile si avviino a prospettare, nella realtà, difficoltà operative per la difficile immissione, in una funzione tutta nuova, del sistema assicurativo.

Al di là di questi avvertimenti, occorre constatare che tutte le innovazioni e le realtà evidenziate fanno intravedere una nuova struttura del mercato degli appalti di lavori pubblici, di conseguenza, inducono a considerazioni, suggeriscono attenzioni.

L'assegnazione al concessionario, al contraente generale, di una sfera di libertà circa le modalità di esecuzione dei lavori, circa la scelta degli esecutori dei lavori stessi, senza obbligo di apposita gara, una volta divenuta realtà, potrà avere effetti nel funzionamento del mercato degli appalti. Occorrerà avvertire, con immediatezza, il dimensionarsi, il verificarsi di fenomeni di concentrazione (*cordate* o *pool*) di imprese. A determinare questi fatti possono anche concorrere le scelte definitive che saranno assunte in materia di qualificazione dei contraenti generali e sulle quali l'Autorità nel parere reso ha posto in evidenza il rilievo.

Nel mercato si registrano già indizi di concentrazione con la presenza delle società per azioni a partecipazione pubblica, distribuzione di zone di influenza con il sistema di collegare servizi ed esecuzione di lavori pubblici. Vi è la possibile sottrazione di lavori al gioco della libera concorrenza.

Si è già avuta in Italia l'esperienza di più soggetti lucranti per la medesima attività esecutiva nella storia delle realizzazioni di infrastrutture.

Per l'organizzazione del mercato che andrà a delinarsi risulterà, poi, determinante una effettiva partecipazione del capitale privato, perché la ripresa della qualità infrastrutturale del paese sia realizzata con riduzione effettiva dell'impatto della spesa necessaria sui bilanci pubblici, con

l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporanea del finanziamento.

Se dovesse diffondersi l'adozione di clausole contrattuali che prevedano il pagamento, in corso d'opera, di elevate percentuali dei lavori contabilizzati e la quota prefinanziata sia recuperata in sede di collaudo, l'attenzione andrà posta sulla assimilabilità, almeno sotto il profilo degli oneri, tra questo sistema e quello dei normali pagamenti agli appaltatori e sulla effettività dell'apporto di capitale privato alle iniziative di realizzazione di opere infrastrutturali.

Inoltre andrà verificato se ricorrano, in questi casi, il rischio di impresa e un'attività che si svolga in vero regime di concorrenza. Tutto ciò è necessario (si veggano le affermazioni della Corte di giustizia nella sentenza 22 maggio 2003, c- 18/01) perché, altrimenti, si ha un committente pubblico, quali che siano le denominazioni adoperate.

Occorre un effettivo e attento monitoraggio per escludere che altre situazioni di rischio possano incidere sugli interessi pubblici, sugli interessi della collettività, e perché non si determini quella situazione di mera intermediazione nel mercato non compatibile né con le norme comunitarie, né con il principio della concorrenza oggi di rilievo costituzionale.

Occorre verificare e apprestare rimedi se la realtà concreta dovesse risultarne deviata e si tratta non solo di evitare interpretazioni e applicazioni non coerenti con la finalità delle norme e dei principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, ma e soprattutto fenomeni di elusione. Anche la storia delle istituzioni è fatta di grandi ritorni e potrebbero ripresentarsi modelli già creati dalla italica fantasia, come la concessione di sola costruzione e la concessione di committenza che per anni hanno opposto resistenza all'affermazione dei principi europei, può darsi anche enfatizzati in passato, della libera concorrenza e dell'accesso agli appalti.

Tra le situazioni di rischio, non ultima è quella che si collega alle varie forme che assumono gli interventi della criminalità organizzata che non

sono certo contrastati in modo più efficace dalle regole di diritto privato rispetto alle remore possibili con l'applicazione di quelle di diritto pubblico. L'esperienza ha portato già a constatare che alle varie forme di inquinamento che riguardano gli strumenti propri degli appalti di lavori si aggiunge l'utilizzazione di subcontratti di fornitura per eludere la vigilanza sui subappalti.

Queste specifiche situazioni di rischio richiedono la prosecuzione, il rafforzamento e l'ampliamento di quelle misure che l'Autorità già attua, in azione coordinata con quelle del Ministero dell'interno, della Direzione nazionale antimafia e, in prospettiva, della Guardia di finanza.

Nei contratti pubblici devono essere coniugati efficienza e rigore.

I monitoraggi che risultano necessari, coerenti con l'evoluzione del sistema prima esposta, ridisegnano la vigilanza e assegnano una nuova graduatoria di importanza, alle competenze dell'Autorità. Quando si passa da un sistema interessato, prevalentemente, al *processo*, ad un sistema indirizzato al risultato, le verifiche *ex ante* ed *ex post* devono divenire più sofisticate.

I fenomeni riscontrati hanno prospettato connotati meritevoli di attenzione: essi riguardano evenienze che si sono mantenute costanti negli anni decorsi e incidono su tre aspetti: tempi di realizzazione, partecipazione alle gare, ricorso al contenzioso.

Un fenomeno che per il passato aveva assunto dimensioni patologiche, quello delle perizie di variante, si è presentato, invece, in costante, progressiva riduzione. La sua incidenza sull'importo degli appalti è risultata positivamente influenzata dall'entrata in vigore della nuova normativa, anche se il sistema delle varianti continua a meritare tutta la possibile attenzione in sede di vigilanza.

Se si mettono insieme i dati di mercato ed i fenomeni riscontrati, è consentito prospettare che ogni miglioramento della efficienza del settore può avere ripercussioni economiche rilevanti, sotto il duplice profilo degli

effetti "moltiplicativi" delle spese relative e delle ricadute conseguenti al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali.

Ha preminente rilievo, perciò, il fenomeno dei tempi di realizzazione delle opere e il dato significativo emerso dalle indagini è che la realizzazione dell'opera incide sui tempi complessivi in una misura percentuale molto minore dei tempi amministrativi che incidono per oltre il 50%.

Su questi tempi va appuntata l'attenzione in sede di vigilanza; la struttura amministrativa va richiamata ad assicurare l'applicazione delle regole sul nuovo modo di fare amministrazione che richiedono ad essa iniziative, non esecuzione di adempimenti.

E questo richiamo è tanto più significativo, ove si consideri che sempre tempi amministrativi incidono, altresì, sulla effettiva utilizzazione delle opere ultimate.

Si può collegare a questa situazione dei tempi di realizzazione anche il dato della polverizzazione del mercato per quanto riguarda il numero delle stazioni appaltanti il che comporta "costi" che incidono in misura tanto maggiore quanto più ci si trovi in presenza di appalti di importo modesto, gestiti da stazioni appaltanti di piccole dimensioni e quindi con strutture tecnico-amministrative non adeguate.

Da numerose segnalazioni, dai dati acquisiti, emerge, poi, un rifugiarsi delle stazioni appaltanti in un formalismo procedurale eccessivo; sono seguiti non soltanto appesantimenti e ritardi, ma danni nei confronti delle imprese soggette ad esclusione dalle gare ed escussione delle cauzioni. Ne possono discendere effetti negativi in termini di concorrenza e soprattutto si creano ostacoli all'accesso agli appalti, in specie delle imprese di piccola dimensione, disincentivate da partecipazioni risultanti a rischio elevato.

Altra constatazione emersa è quella della scarsa sensibilità delle stazioni appaltanti per le esigenze organizzative connesse alla corretta applicazione del sistema normativo. Si hanno doglianze per i compiti complessi

assegnati al responsabile unico del procedimento, ma allo stesso non si offre la necessaria struttura di supporto, come pure la legge consente.

Occorrono organiche iniziative formative, consapevolezze concrete dei problemi che potranno essere conseguite nei tavoli di lavoro che l'Autorità ha istituito con stazioni appaltanti, imprese e ordini professionali.

Ad altri fenomeni rilevati occorre, poi, accennare, perché essi si rapportano a principi del nostro ordinamento o di quello europeo e sono relativi alla pubblicità dell'azione amministrativa; alle procedure adottate di scelta del privato contraente e funzionalmente a queste procedure, al grado di concorrenza garantito, alle misure dei ribassi.

Tra i canoni dell'azione amministrativa in tema di appalti vi è, difatti, quello della pubblicità dei bandi di gara, sostanzialmente la loro pubblicazione in albi pretori, bollettini ufficiali e gazzette ufficiali. Si sono riscontrati fenomeni significativi, perché nei casi di inosservanza spiccano quelli di adozione di una forma più ampia, ma non prevista dalle norme, di pubblicità; inoltre sono presenti iper-adempimenti di questi obblighi di pubblicità che determinano un costo aggiuntivo.

I dati delle procedure di scelta del contraente privato evidenziano un fenomeno che contrasta con una comune opinione: tra le varie forme apprestate dall'ordinamento è prevalente il ricorso a quella del pubblico incanto, rispetto alla trattativa privata, gli importi medi delle trattative private sono, però, rilevanti.

Il grado di concorrenza negli appalti è espresso dal numero medio delle offerte ammesse che discende verticalmente man mano che aumenti l'importo dei lavori.

Considerando unitariamente vari fenomeni, sotto il profilo della concorrenza e nel settore delle imprese qualificate, può essere rilevato il dimensionamento del numero delle imprese, in conseguenza dell'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, ma permane elevato tra queste il numero delle imprese condotte in forma individuale o costituite

da società di persone e si registra ancora l'assenza di fenomeni di concentrazione.

La prevalenza numerica di imprese di modesta dimensione determina, certo, uno svantaggio competitivo in termini di capacità di penetrazione di un mercato aperto, ma costituisce una realtà che non può essere ignorata nella politica dei lavori pubblici. Conta porre, altresì, in evidenza che circa la metà delle imprese può al massimo partecipare a gare di appalto con riferimento a solo due categorie di opere.

La media dei ribassi negli appalti presenta una variabilità accentuata, secondo l'importo dell'appalto, la procedura di scelta del contraente privato ed il numero delle offerte ammesse nelle gare.

Vanno, inoltre, segnalati taluni altri aspetti della domanda di lavori pubblici.

Questa domanda deve partire, secondo la normativa vigente, dalla programmazione.

Nella programmazione si pongono problemi di coordinamento tra programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e le decisioni di bilancio dei singoli enti.

Ciò non tanto per quanto concerne il rapporto con il processo di bilancio delle amministrazioni statali, ma con riferimento alle decisioni di bilancio delle regioni e delle autonomie locali.

La data prevista per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale in materia di lavori pubblici, il 30 settembre, difficilmente consente, infatti, di disporre delle informazioni di natura finanziaria in base alle quali calibrare i piani d'investimento, anche in ragione dei problemi connessi con i trasferimenti dei fondi. Sembrano profilarsi due strade parallele nell'attività di programmazione, l'una diretta a ricercare le grandezze finanziarie compatibili con l'equilibrio di bilancio, l'altra finalizzata ad individuare le opere da realizzare ed il relativo piano finanziario. Una riconsiderazione delle regole dettate dal Ministro dei lavori pubblici in tema di programmazione di opere pubbliche e, ove occorresse, dalla legge

quadro, deve essere, invece, opportuno oggetto di una riflessione perché possano essere individuate regole non dissonanti per una unitaria gestione contabile delle risorse destinate agli investimenti.

Della domanda di lavori pubblici sono, poi, interessanti taluni aspetti di carattere strutturale, per la concentrazione di interventi di un certo tipo in poche regioni. Ciò porta a ritenere che la distribuzione territoriale è condizionata, piuttosto che da criteri di fabbisogno, da quelli di efficienza e capacità delle stazioni appaltanti nelle modalità di attuazione delle procedure di appalto e di affidamento dei lavori.

Va, poi, segnalato il differente ruolo che svolgono le stazioni appaltanti a seconda che operino nel mercato come unico acquirente oppure in regime di concorrenza, cioè a secondo del grado di coincidenza tra categorie delle opere e stazioni appaltanti.

Nel mercato italiano dei lavori pubblici si riscontrano posizioni monopsoniste che sono collegate alle attribuzioni di competenze stabilite dalle norme vigenti, ma non possono essere trascurate in valutazioni che spettano al legislatore ed agli amministratori pubblici per approfondire, se ed in quali limiti, il ruolo di una stazione appaltante sul mercato debba influenzarne il funzionamento.

Oltre ai dati relativi alla fase che precede l'aggiudicazione, vanno posti in evidenza i fenomeni riguardanti la fase della esecuzione dei lavori pubblici. In una percentuale rilevante si riscontra uno scostamento dei tempi effettivi da quelli previsti, torna ad elevarsi il numero delle varianti, si registra un elevato numero di sospensioni motivate per oltre la metà con cause di forza maggiore.

In tema di grandi lavori, il tema di maggiore interesse è stato quello dell'attuazione del sistema d'intervento, costituito dalla finanza di progetto. E' certo che - a parte i timori di implicazioni in responsabilità fondate sull'esercizio di funzioni amministrative - l'intervento del sistema bancario, se idoneo ed attrezzato, deve funzionare come attestazione qualificata e di supporto per le decisioni amministrative.

L'analisi delle disfunzioni e patologie anzidette va condotta, perché risulti utile, in differenziate prospettive.

L'accertamento di illeciti nel corso dell'attività di vigilanza determina una vicenda che si conclude in sé, quando l'illecito si concreti in una fattispecie singola. In questi casi è da deferire ogni ulteriore incumbente alle sedi competenti a comminare le sanzioni previste dall'ordinamento (Procura della Repubblica e della Corte dei conti).

Disfunzioni e patologie possono risultare, poi, in altra dimensione come effetto di erronei indirizzi da parte di singoli apparati amministrativi. Soccorre allora la previsione di legge secondo cui l'Autorità trasmette gli atti e i propri rilievi, cioè le regole individuate, agli organi di controllo. Nella distribuzione che è stata attuata nel nostro ordinamento delle attribuzioni di controllo, il riferimento per una efficiente vigilanza sulla correzione delle irregolarità non può che essere agli organi di controllo interno.

Ma l'inosservanza o l'applicazione distorta della normativa sui lavori pubblici può assumere la dimensione di "fenomeno", ed allora congiuntamente ad una finalizzazione correttiva nell'attività di vigilanza, va fatta segnalazione al Governo e al Parlamento, nella *Relazione* annuale, congiuntamente a indicazione propositive.

Quando, però, inosservanza e applicazione distorte rivestono carattere particolarmente grave, è prescritta immediata e apposita comunicazione dell'Autorità che ne deve dare segnale sempre a Governo e Parlamento per l'esigenza che si manifesta così di immediati interventi quando esulino dall'ambito di quelli attuabili nell'esercizio della vigilanza assegnata all'Autorità.

Così articolate le possibili iniziative, possono essere dimensionate le segnalazioni di casi di disfunzioni che se ripetute e uniformi e senza indicazione di attivati interventi correttivi possono solo condurre a rassegnate constatazioni della loro inevitabilità.

Disfunzioni
del mercato
degli appalti

Si fa cenno della complessa indagine sulle opere incompiute e sulle opere commissariate, indagine cui sono seguiti interventi intesi ad agevolare il completamento, in attuazione dei seguenti indirizzi operativi.

A parte le opere la cui esecuzione fosse stata riavviata e in taluni casi finita, per le quali gli accertamenti sono stati relativi alla esistenza o meno di danni erariali per maggiori e ingiustificati oneri sostenuti, uno speciale monitoraggio è stato attuato per quelle la cui esecuzione evidenziava problemi e per le quali l'Autorità ha previsto interventi specifici per coadiuvare l'azione delle autorità amministrative intesa alla loro soluzione.

Per le opere incompiute e che risultano non finanziate si sono dovute registrare ipotesi in cui l'amministrazione competente ha confermato l'esigenza di completamento, altre in cui questa esigenza è stato ritenuto esser venuta meno ed altre in cui le amministrazioni non hanno preso in alcuna considerazione questa situazione di incompletezza ed hanno attivato altre iniziative di investimenti in opere pubbliche. Sono stati svolti accertamenti per verificare, nel primo caso, le ragioni per le quali, nonostante detta conferma, non sia stata assunta iniziativa alcuna per il completamento; nel secondo caso per incentivare l'eliminazione degli scheletri diffusi sul territorio e nel terzo perché non vi fosse mera inerzia, ma responsabile presa di posizione. Sarà anche attuato il deferimento al Governo e al Parlamento di quelle situazione che, per derivare da scelte connotate da componenti politiche, esulano dall'oggetto dei poteri di intervento dell'Autorità.

Una seconda segnalazione deve essere fatta in materia di oneri di sicurezza. L'Autorità, in base alle intese con le organizzazioni sindacali, ha precisato gli obblighi delle stazioni appaltanti. Occorre dire con chiarezza che remore da mancata emanazione di provvedimenti normativi, difficoltà di interpretazione non possono giustificare omissioni che incidono sulla salute, sulla vita umana. Se questi oneri non sono previsti lo debbono essere, se la copertura di queste spese non è stata apprestata deve essere ritrovata, è congiunto onere e connessa responsabilità di quanti abbiano partecipato alla inosservanza di questi obblighi di porvi rimedio. Le spese per la sicurezza non sono soggette a ribasso, vanno, per così dire scorporate dal costo