

delle opere e le omissioni possono determinare maggiori oneri per le amministrazioni, oneri che vanno, poi, posti, in rivalsa, a carico dei responsabili.

Un cenno anche alle iniziative e alle linee operative dell'azione attuata per ostacolare il diffondersi di fenomeni di turbativa delle gare di appalto, di incidenza della criminalità organizzata nell'assegnazione degli appalti e nella esecuzione delle opere.

Si è realizzata una intesa tra Autorità, Direzione nazionale antimafia e Ministero dell'interno sulla base di una disponibilità piena, che ritengo di segnalare, ad azioni comuni e coordinate.

Occorre rilevare che, oltre lo scambio di reciproche informazioni e l'attuazione sinergica delle iniziative di accertamento e ispezione dell'Autorità, dei protocolli di legalità e dell'altra attività degli Uffici del Governo, delle indagini ed accertamenti giurisdizionali, sono state individuate coordinate azioni con finalità di maggiore efficienza. Si può indicare che la repressione giudiziaria, i controlli sul territorio e le sinergie in sede locale sono coadiuvati da interventi diretti dell'Autorità che, indipendentemente dagli accertamenti giudiziari, dalla utilizzazione dei dati per vigilanza sul territorio, possono avere l'effetto, col porre amministratori e funzionari, cui sono precisati i fatti devianti accertati, di fronte alle proprie responsabilità e così incentivare iniziative in sede amministrativa che precludano l'ulteriore corso di aggiudicazioni inquinate da illeciti, che non consentano di far lucrare i risultati economici dell'illecito agli autori o ai partecipi.

Queste iniziative assumono rilievo ove si tenga conto della casistica che è già emersa. Di alcuni di questi casi si sono appropriati la coscienza politica e sociale, oltre che i *mass media*. Si tratta delle ipotesi di gare con ribassi molto contenuti e con scostamenti limitati tra le offerte, in specie quando i ribassi siano tutti o quasi tutti concentrati in un ridotto ambito numerico, non superiore all'1-2%. Anche i ribassi di entità elevata presentano situazioni a rischio ed anche in questi casi si constatano impercettibili

scostamenti tra più offerte. Di regola, poi, con la partecipazione di un numero elevato di imprese alle gare, si pongono i presupposti per influire sul risultato e sono possibili le offerte, per così dire in cordata. D'altro canto, non meno meritevoli di attenzione sono le gare bandite da una stessa amministrazione nelle quali la ricorrenza di presentazione di una sola offerta, porta a ipotizzare l'applicazione di un sistema di aggiudicazione "a turno". Anche l'aggravamento dei requisiti per la partecipazione alle gare richiede verifiche, non soltanto per la violazione del principio della concorrenza che ne segue, ma per la più agevole "guida nell'aggiudicazione" che può derivarne. Ancora, non sempre risponde a postulati principi di efficienza l'assegnazione progressiva di lavori connessi ad appalto principale alla stessa impresa; identica situazione nel caso di affidamento a trattativa privata di un consistente numero di lavori alla stessa impresa. Meritano attenzione e interventi le ipotesi di uso distorto della discrezionalità tecnica sia in sede di verifica dei requisiti speciali delle imprese partecipanti alle gare, sia in sede di verifica dell'anomalia delle offerte; di riapertura del procedimento di verifica dei requisiti di imprese, con conseguente modifica e della media e della individuazione della impresa aggiudicataria. Nell'esecuzione dei lavori, a parte le ipotesi di spicciola corruzione, deve essere posta attenzione ai noli e subappalti che in qualche parte del territorio nazionale sono lo strumento usato per assicurarsi illeciti compensi. L'Autorità sta, infine, monitorando i casi di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata a garanzia dei nuovi amministratori che possono essere coinvolti in rinnovate ingerenze criminali. Vi è, peraltro, tutta una ulteriore gamma inesplorata di situazioni ed è inesplorata in quanto durante l'esecuzione dei lavori cala il silenzio su problemi, non vi sono segnalazioni di irregolarità per la gran massa delle opere, ritorna in pieno la situazione di impenetrabilità dell'azione che coinvolge amministrazioni e imprese.

Questa azione intrapresa dall'Autorità richiede un impegno e una dotazione organizzativa che solo con l'incremento di un'attività sinergica con le amministrazioni può essere assicurata. Perciò l'Autorità, rafforzata

la sua posizione di indipendenza, oltre alla incentivazione e perfezionamento delle intese già attuate, auspica, oltre che il possibile coinvolgimento della Guardia di finanza con la quale ha, come detto, proficue intese di collaborazione, il rilancio del colloquio con le Regioni che può portare all'avvalersi di quelle Unità specializzate che dovrebbero effettivamente funzionare sul territorio. E' anche da avviarsi sul cammino di quel coinvolgimento di strutture delle autonomie locali che già le norme pongono in una posizione di centri di ausilio per una efficiente attività in materia di lavori pubblici.

L'elevato numero delle imprese operanti e la constatazione di una pressoché totalitaria qualificazione loro assegnata dall'Albo nazionale dei costruttori ad eseguire lavori pubblici ha portato alle innovazioni normative in materia, cioè all'assegnazione del compito di verifica dell'idoneità delle imprese a società per azioni, le S.O.A., cioè una verifica nel mercato, regolato, però, da interventi autorizzatori, di vigilanza, di controllo, di soluzione di controversie e repressivi, assegnati all'Autorità.

**Il sistema di  
qualificazione  
delle imprese**

Bisogna, anzitutto, rilevare che sull'avvio di questo sistema hanno avuto incidenza i subito preannunciati interventi normativi che ne dovevano differire l'entrata in vigore, che non si sono, poi, avuti, ma che non hanno reso agevole l'applicazione, della normativa che richiedeva abbandono di consuetudini operative, differente impegno, accettazione del rischio che accompagna ogni innovazione.

Pur con queste difficoltà sia il numero delle S.O.A. autorizzate, sia i contratti da queste stipulati dalle imprese, sia i certificati rilasciati costituiscono dati confortanti per un efficiente funzionamento a regime del sistema. Di ciò ampia contezza nella *Relazione*.

Il mercato della qualificazione che si è, così, creato richiede, però, un'attenta vigilanza; un mercato nuovo, che non contiene ancora in sé quegli strumenti di autodisciplina deve essere seguito in due prospettive, la prima riguarda l'uso degli strumenti promozionali, la seconda attiene al controllo dell'effettivo possesso dei requisiti da parte delle imprese.

Di questo mercato degli appalti pubblici di lavori l'Autorità vigila e regola il funzionamento con l'esercizio, anzitutto, della funzione di sovrintendere al sistema di qualificazione delle imprese che debbono essere riconosciute idonee perché possano operare.

L'Autorità autorizza speciali società per azioni (le Società organismo di attestazione S.O.A.) a svolgere il compito di attestare l'idoneità delle imprese a eseguire lavori; vigila sull'effettivo svolgimento di questi compiti; interviene con provvedimenti di revoca dell'autorizzazione e con irrogazione di sanzioni pecuniarie per omessa comunicazione dei dati occorrenti per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

L'Autorità, poi, indica con atti generali le regole da seguire dalle S.O.A. nell'attività di attestazione; definisce, su istanza delle imprese che chiedono l'attestazione, le modalità di esecuzione dei contratti in corso con le S.O.A.; verifica su ricorso di un'impresa l'esattezza dell'attestazione rilasciata ad altra impresa. Il mancato conformarsi della S.O.A. alle indicazioni solutorie di queste controversie comporta la revoca dell'autorizzazione.

È, ancora, assegnata all'Autorità una funzione di verifica, anche a mezzo di ispezioni ed una funzione di controllo, a campione, sulle attestazioni rilasciate, con conseguente potere di annullamento e modifica delle attestazioni stesse. L'esercizio di questo potere è inteso alla pubblica finalità di estromettere dal mercato imprese prive dei requisiti e di dimensionarne le possibilità operative nei limiti dell'effettiva capacità.

La stessa finalità è a fondamento dell'attivazione di un *Casellario informatico*, tenuto dall'Autorità, che mette a disposizione di tutte le stazioni appaltanti gli elementi di conoscenza delle situazioni e dei fatti concernenti le imprese, perché, se inidonee, siano escluse dalle gare.

Quest'attività di vigilanza è in atto. Ad evitare fenomeni distorsivi, sono stati svolti accertamenti anche ispettivi, formulate diffide a cessare da forme promozionali che contraddicevano la particolare posizione delle S.O.A., è vero società per azioni; ma, è anche vero, titolari di attività privata il cui regolare svolgimento ha effetti condizionanti la buona esecuzione del-

le opere pubbliche; sono stati delineati campioni e regole di controllo degli attestati rilasciati.

Il sistema di qualificazione vigente richiede impegno e non scettica noncuranza da parte delle stazioni appaltanti; impone, in un mercato in cui esiste, comunque, solidarietà d'interessi tra le imprese operanti e impermeabilità dell'agire amministrativo, l'uso di tutti gli strumenti che sono idonei ad assicurarne la trasparenza, a rendere effettive, con l'indipendenza, l'impermeabilità delle S.O.A. ad interessi diversi da quello che attiene al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione.

Si possono, anzitutto, trarre conclusioni dall'azione svolta dopo non aver condiviso iniziative di differimento della entrata in vigore del nuovo sistema, in tema di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare di appalto di lavori pubblici.

Il mercato dei lavori pubblici presenta, oggi, una sensibile diminuzione del numero delle imprese operanti.

L'attività di vigilanza sul mercato della qualificazione si esplica con interventi che presentano i seguenti elementi.

Per la sua portata generale occorre in via preliminare porre in rilievo che, ferme restando le iniziative a tutela di posizioni giuridiche soggettive, il sistema di qualificazione non può che attuarsi all'insegna della uniformità dei criteri di riconoscimento delle categorie e importi di opere. Non è consentito ad una singola società organismo di attestazione (S.O.A.) di seguire criteri differenti, che poi risultano quelli più favorevoli agli interessi delle imprese, perché un simile comportamento non soltanto viola il principio della parità di trattamento delle imprese, ma comporta una violazione dei principi della concorrenza tra le varie società che operano sul mercato. Di qui gli interventi decisi dell'Autorità in casi del genere.

Le stesse finalità hanno dettato altri interventi intesi a reprimere l'uso improprio di strumenti promozionali da parte delle S.O.A. o di deviazioni dal procedimento da seguire nell'attività di attestazione.

Le S.O.A., secondo le disposizioni vigenti, devono non soltanto essere immuni da situazioni di incompatibilità all'atto del rilascio dell'autorizzazione, ma deve permanere l'assenza di incompatibilità che inciderebbero sui connotati della indipendenza e sulla imparzialità dell'azione. Inoltre, devono permanere tutti gli altri requisiti di idoneità. Gli accertamenti dell'Autorità condotti con l'ausilio della Guardia di Finanza e oggi con il qualificato apporto di collaborazione con gli Ispettori del Ministero delle finanze e dell'economia hanno portato all'attivazione di procedimenti di revoca delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di attestazione. Deve porsi in rilievo che difficoltà concrete discendono dal fatto che le norme non offrono altra scelta che tra l'archiviazione o la revoca dell'autorizzazione, quale che sia il grado della violazione accertata.

L'attività di vigilanza dell'Autorità riguarda non soltanto il permanere dei requisiti di indipendenza in capo alle S.O.A. e le modalità di svolgimento della loro attività, ma è anche intesa a verificare il risultato concreto di detta attività attraverso il controllo della effettiva rispondenza degli attestati rilasciati da queste ai requisiti posseduti dalle imprese. Hanno rilievo, altresì, gli interventi previsti dalle norme vigenti per definire in via amministrativa controversie tra S.O.A. e imprese circa il rilascio della qualificazione; il sistema si completa con l'attivazione del *Casellario informatico* che può offrire alle stazioni appaltanti elementi relativi alla idoneità delle imprese e dati sul loro comportamento in sede di esecuzione.

A garanzia di tutte le iniziative dell'Autorità, per vigilare sul regolare funzionamento del mercato, è il potere di irrogare sanzioni nei casi di omessa comunicazione di fatti rilevanti da parte delle S.O.A. Deve evidenziarsi un diffuso adempimento, per risultare attivati pochi procedimenti di irrogazione di sanzioni.

Un migliore cenno ai fenomeni accertati induce a precisare che le attività promozionali devono essere compatibili con la speciale regola che disciplina l'attività delle S.O.A. e che impone una netta separazione tra queste e le imprese che richiedono l'attestazione. Perciò l'Autorità è intervenuta con rigore rispetto a promozioni che offrivano alle imprese servizi sostit-

tutivi della loro attività ed all'indifferenziato uso di promotori, risultati in qualche caso coinvolti nell'utilizzazione di certificati falsi. Con uguale rigore è intervenuta ad evitare che soci o amministratori delle S.O.A. potessero avere interessi in imprese di costruzione.

Anche l'uso di certificati che attestassero lavori non eseguiti o eseguiti parzialmente deve portare ad atti di controllo per espellere dal mercato imprese non idonee, con immediatezza di interventi.

Quali che possano essere state pronunce che destano perplessità del giudice amministrativo di primo grado, si riafferma inoltre che non è consentito alle S.O.A. adottare criteri interpretativi nel rilascio delle attestazioni, in contrasto con le indicazioni che l'Autorità ha precisato. Non è consentito inquinare il mercato con trattamenti, in sostanza, di favore per i propri clienti, mentre altre S.O.A. seguono nei riguardi di altre imprese quelle indicazioni. Ne risulterebbe alterata la parità di trattamento che la legge vuole, perché tutte le imprese operino senza situazioni di privilegio.

La presenza di qualche pronuncia di merito, ovviamente contraddetta da altre, mi induce, in conclusione, a precisare che il sistema di qualificazione richiede interventi regolatori che indirizzino ad un'attività uniforme e che assicurino la parità di trattamento delle imprese nelle verifiche assegnate alle S.O.A. e avverso questi atti dell'Autorità le S.O.A. sono legittimate a proporre impugnativa, per l'incidenza che gli stessi possono avere, se illegittimi, sulla loro attività di impresa; detto sistema richiede interventi dell'Autorità nei casi di reclami sia dell'impresa da attestare sia di altre imprese avverso quella attestata della quale si contesti il possesso dei requisiti; richiede, inoltre, un effettivo potere di controllo per la verifica della sussistenza dei requisiti che hanno dato luogo al rilascio della attestazione e questo potere di controllo attiene alle attestazioni, documenti di certificazione rilasciati e deve incidere sugli stessi, con atti di annullamento o modifica.

Autorizzazioni, indicazioni di regole e provvedimenti di controllo delle attestazioni sono tutti intesi a quella funzione di garanzia del mercato che non consente, ripeto, dilazioni di intervento.

Non si può non rilevare che le S.O.A., nonostante svolgano un'attività dai profili pubblicistici, in ragione della propria natura di soggetti di diritto privato, trovano ostacoli nello svolgimento accurato della stessa per l'impossibilità di accedere ai certificati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione.

Unitamente a regole semplificanti, nel mercato degli appalti deve essere assicurata la trasparenza.

A questa è inteso il monitoraggio dei lavori pubblici, con rilevazioni concernenti i dati indicati dalla legge quadro e precisati d'intesa con le regioni, e che si attua anzitutto a livello regionale e di cui sono attori appunto le Sezioni appunto regionali dell'Osservatorio, e che viene integrato da segnalazioni di fatti rilevanti che la legge e il regolamento commettono a stazioni appaltanti e imprese e che la Sezione centrale dell'Osservatorio elabora.

Tutti questi elementi, valutati, organizzati a sistema, in sede centrale, vengono offerti a stazioni appaltanti e imprese ed evidenziano i comportamenti nel settore. Così può realizzarsi la trasparenza.

Questa trasparenza non aveva, in passato, contraddistinto il settore dei lavori pubblici che presentava una scarsa permeabilità, anche ad indagini statistiche. Su questa impermeabilità è possibile oggi incidere in base a opportuna previsione normativa che assegna all'Autorità il potere di irrogare sanzioni pecuniarie nei casi di omessa trasmissione di dati, senza giustificato motivo, sanzioni che raggiungono l'importo di cento milioni nei casi di false comunicazioni.

Ma non soltanto la trasparenza con regola non assunta: si è avuta occasione di verificare che le stazioni appaltanti sovente non sono in grado o non seguono i lavori nel loro svolgimento. Le rilevazioni che sono state avviate e che hanno destato preoccupazioni potranno contribuire a che gli



organi responsabili delle stazioni appaltanti siano posti in condizioni di mantenere l'iter degli interventi disposti.

I dati acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio (Sezione centrale e Sezioni regionali) in ordine alla gestione funzionale dei lavori pubblici confermano la necessità di acquisire flussi informativi completi in materia perché sia garantita la trasparenza dei fenomeni di un mercato così rilevante numericamente.

Questi flussi sono assicurati dall'attività sia della Sezione centrale dell'Osservatorio che delle Sezioni regionali che hanno iniziato con l'anno duemila il monitoraggio dei lavori aggiudicati, dei quali seguiranno lo svolgimento negli anni successivi, oltre ad acquisire i nuovi dati relativi ad appalti e concessioni, nonché alle società di ingegneria, agli oggetti della validazione sulla qualità delle progettazioni.

Del mercato degli appalti l'Autorità attua un monitoraggio generale delle informazioni con l'Osservatorio dei lavori pubblici. In questa attività di monitoraggio l'Osservatorio sta passando alla fase in cui i flussi informativi divengono risorsa strategica, necessaria per l'efficacia dell'attività amministrativa. Il patrimonio informativo messo a disposizione dall'attività dell'Osservatorio, anche attraverso elaborazioni "mirate" ad analizzare le disfunzioni e le patologie del mercato, oltre che fornire elementi conoscitivi nel settore è anche *input* per orientare su scala vasta l'attività del servizio ispettivo. Dal sistema informatico si perviene, così, al sistema informativo.

Perciò si può porre, nuovamente, in evidenza la collocazione che ha assunto l'Osservatorio rispetto a molte attività dei pubblici poteri, sia per il raccordo di banche dati esistenti, sia per l'uso di lavoro *on-line*, utilizzando tecnologie *web*, sia per l'adozione di principi fondamentali del progetto di *e-government*, quali l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

Così, si avviano a realizzazione la messa a punto di vari sistemi incrociati con Direzione nazionale antimafia e amministrazioni pubbliche e si è attivata la collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'integrazione dei tre diversi sistemi di rilevazione dati, il Sistema in-

formativo nazionale degli appalti pubblici (SINAP) dell'Osservatorio, il Sistema del Codice unico di progetto (CUP) e il sistema di rilevazione dei flussi contabili della Banca d'Italia.

Nel quadro dei compiti svolti dall'Osservatorio, si può fare richiamo al problema dei costi standardizzati ed alla razionalizzazione ed unificazione dei molteplici elenchi prezzi in vigore nel territorio nazionale. L'Autorità ha offerto, alle amministrazioni interessate e per una loro utilizzazione sul territorio, i risultati di queste due analisi.

Per quanto concerne i costi standardizzati, si è già detto della revisione degli elenchi prezzi in uso, sono state offerte le indicazioni intese ad assicurare l'uniforme contenuto di ciascun prezzo; altrimenti - e così è oggi - si falsano i dati economici delle aggiudicazioni e dei ribassi nelle gare.

L'azione dell'Autorità, nel contesto europeo, è stata avviata con la Direzione generale della Commissione europea per i problemi attinenti al mercato interno e alla politica degli appalti pubblici della UE, con la Corte dei conti europea, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie - per la partecipazione alle riunioni riguardanti le procedure di infrazione contestate dalla UE allo Stato italiano che voglio segnalare. Altri contatti con gli organismi omologhi (seppur variamente denominati: agenzie, dipartimenti o autorità) che esercitano la vigilanza sui lavori pubblici negli altri Paesi dell'Unione sono stati intrapresi. Gli scambi di informazioni, in questi contatti previsti, hanno l'obiettivo di pervenire ad instaurare una sistematica attività di collaborazione per definire un quadro aggiornato e completo sull'applicazione delle direttive comunitarie che tenga conto delle soluzioni giuridico- istituzionali adottate nei vari Stati membri .

I modi di applicazione del diritto comunitario debbono rispondere ad una logica unica, non a tante differenziate interpretazioni.

E ciò significa rendere effettivo il principio di sussidiarietà e realizzare l'auspicio, contenuto sul Libro bianco del 1999, di un'applicazione del-

L'azione  
dell'Autorità  
nel contesto  
europeo e le  
modifiche  
normative

le norme comunitarie "attraverso una rete di autorità operanti in base a principi comuni ed in stretta collaborazione".

Significa, altresì, rendere effettivo un sistema di soluzione rapida dei problemi che imprese italiane possono incontrare quando hanno avuto accesso al mercato degli appalti nei Paesi partecipanti, o imprese estere in Italia, per presunte violazioni di regole nazionali e comunitarie nelle procedure di gara.

Ciò con l'effetto di agevolare l'accesso anzidetto e a questo stesso scopo possono anche valere gli approfondimenti per la definizione di una banca dati europea, consultabile da coloro che ne abbiano interesse, in cui verranno immesse tutte le informazioni necessarie agli operatori del settore, al fine di evitare la ripetizione di errori di impostazione nelle procedure di gara.

Il dibattito su questi temi in ambito europeo e nazionale, infatti, sta ponendo in evidenza l'attualità del disegno istituzionale delle Autorità se si potrà rendere effettiva, con costi minori e con immediatezza di interventi, quell'azione in base a principi comuni e in stretta collaborazione cui ho fatto, prima, riferimento, sarà possibile altresì contribuire ad esaltare la capacità di penetrazione delle imprese italiane che oggi risultano più presenti in altri mercati, piuttosto che in Europa.

L'Autorità ha concluso un accordo di collaborazione con la Corte dei conti europea con il quale si garantisce lo scambio di dati e di informazioni riguardo agli appalti di lavori pubblici in Italia cofinanziati dall'Unione europea; ha avviato un rapporto di collaborazione e collegamento con la Commissione europea; partecipa alle iniziative di gemellaggio riguardante alcuni paesi di cui è prevista l'entrata nell'Unione europea con l'Agenda 2000 della Commissione; fa parte del gruppo di lavoro creato in seno al Ministero degli affari esteri con il compito di coordinare i progetti in corso e preparare le strategie italiane di collaborazione (ed è rilevante il settore dei lavori pubblici) con altri nuovi paesi non solo dell'Europa centro-orientale, ma anche mediterranei come Cipro, Malta e Turchia.

Tra le strategie di collaborazione è rilevante la partecipazione attiva dell'Autorità al Progetto Pilota sui pubblici appalti coordinato dalla Danimarca ed i cui obiettivi sono quelli di creare un sistema unico di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei, di permettere la soluzione rapida dei problemi che si creino per imprese italiane all'estero o per imprese estere in Italia, con una soluzione informale del contenzioso; quello di ricercare il metodo migliore per snellire le procedure e garantire la realizzazione delle opere.

Quest'ultima ricerca, il *Benchmarking*, è stata indirizzata all'Autorità anche per verificare l'idoneità delle proprie procedure di intervento nel mercato dei lavori pubblici, perché il raggiungimento di risultati consistenti in una propria migliore visibilità, accessibilità, autorevolezza e imparzialità costituiscono momento di autoverifica e consentono di corrispondere alla proposta, formulata in sede europea, di utilizzare scelte organizzative per la regolazione degli appalti quali assunte, con la creazione dell'Autorità, dall'ordinamento italiano; scelte, è opportuno ricordare, che sono conformi a quelle suggerite dall'Unione europea in significativi e precisi documenti (Libro Verde, documento 98).

Una ulteriore esperienza specifica si è avuta con l'accordo con un'Autorità, quella della Repubblica Svizzera<sup>1</sup>, non membro dell'Unione, ma collegata alla stessa con una convenzione. Gli interessi frontaliери hanno determinato questa iniziativa che, però, tende ad estendersi tant'è che si è svolto, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un incontro non solo con l'Autorità elvetica, ma anche con quelle di Austria e Francia che hanno mostrato interesse all'iniziativa ai fini di un'adesione, trattandosi di accordo aperto.

Interesse presenta l'iniziativa europea di approvazione della c.d. direttiva unificata per appalti di lavori, servizi e forniture. Il sistema di gestione dei lavori pubblici si inserisce nel sistema della contrattazione pubblica e si collega quindi agli appalti dei servizi e delle forniture. Nel delibe-

---

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

rare sullo schema della nuova direttiva, il Parlamento europeo ha constatato la funzionalità pratica della istituzione di Autorità amministrative indipendenti, già avutasi per i lavori pubblici ed ha indicato analoga e unitaria soluzione anche per i servizi e le forniture. Ed è questa indicazione, ripresa condivisa anche dall'OECD, che può essere presa in esame attento nella preannunciata riorganizzazione delle competenze delle Autorità amministrative indipendenti. In tutti questi settori sono comuni le regole di fondo, le esigenze di vigilanza, di regolazione, di necessaria conoscenza dei dati della realtà operativa, di una loro neutrale elaborazione.

Un'ultima considerazione.

E' tema di riflessione quello dei problemi relativi alla posizione ed alle norme comuni e generali che debbono essere uniformemente dettate per le autorità amministrative indipendenti.

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 del-

le componenti della società italiana, esponenti politici di tutte le collocazioni: l'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 strumentali non alla regolarità o all'efficienza dell'azione amministrativa, ma degli interessi del mercato e per esso e prevalentemente degli operatori privati. Perciò la garanzia della loro osservanza non può che essere apprestata da un organismo terzo rispetto alla competizione che si attua nel mercato e nella quale si inseriscono, come elementi che possono incidere su dette regole, le strutture operative pubbliche.

In conclusione, nell'ordinamento della Repubblica rapporti di supremazia e di subordinazione non sono concepibili tra le sue varie componenti; la diffusione dei poteri postula momenti unificanti non condizionati dalla titolarità congiunta di specifici interessi operativi; l'osservanza delle regole del mercato non può essere assicurata che da un organismo il quale sia estraneo alla competizione che vi si svolge.

Per questi motivi, il sistema delle Autorità amministrative indipendenti impone valutazioni che tengano conto delle esigenze di ciascuno dei settori in cui, e non certo inconsapevolmente, questa soluzione è stata assunta dal legislatore. Le valutazioni devono essere quelle della funzionalità delle scelte rispetto ai problemi, e nel settore degli appalti ve ne sono. Tra di essi rilevante quello di ostacolare la diffusione degli illeciti, vi tornerò appresso, problema, dico, che non è certo intendimento di alcuno porre in un limbo che lo renda come non presente nella realtà.

Perciò l'Autorità conferma la proposta, giustificata da quanto detto. Le soluzioni assunte in altri Stati, l'apprezzamento per il modello italiano dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici reso pubblico dal Commissario per il mercato interno Bolkestein, le esigenze della realtà prospettano, come non dilazionabile, un intervento legislativo che, al di là delle riforme globali, integri la competenza dell'Autorità, assommando nei suoi poteri anche quello di vigilanza sui servizi e sulle forniture che sono strettamente connessi in sede europea ai lavori perché partecipi della unitaria materia degli appalti pubblici.

I dati dell'esperienza maturata negli anni trascorsi attestano la presenza sempre più marcata di fenomeni di frammentazione delle competenze sia nello specifico settore dei lavori che in quelli, che sono venuti a collegarsi con questo, dei servizi e delle forniture.

Il sistema degli appalti, sia dei lavori che dei servizi che delle forniture è un ingranaggio complesso che riesce a funzionare, senza rischi di vuoti pericolosi, se tutti i meccanismi girano in sintonia ed è questa la direttrice in cui si è mossa in questi anni l'azione dell'Autorità.

PAGINA BIANCA