

Del resto, l'esigenza di emendare la disciplina negli aspetti appena accennati è stata rappresentata anche dalle Associazioni di categoria delle imprese interessate.

* * *

All'inizio ho assunto l'impegno di limitare il mio intervento alla illustrazione di taluni momenti essenziali e alla esposizione di alcune questioni rilevanti concernenti l'espletamento delle funzioni e dei compiti da parte dell'Autorità. Ma non vengo certamente meno a tale impegno se, nel presentare la Relazione dell'attività svolta nell'ultimo anno, ne offro piccoli assaggi, conditi con qualche dato significativo.

Meritano attenzione - e, perciò, invito alla loro integrale lettura - i capitoli primo ed ultimo, dedicati a fornire le linee fondamentali, rispettivamente, del contesto normativo e delle sue evoluzioni in cui si è mossa ed ha operato l'Autorità, e delle prospettive di sviluppo del mercato degli appalti pubblici.

Nel resoconto sull'attività di vigilanza, contenuto nel secondo capitolo della relazione, spicca come dato significativo la diminuzione del numero delle S.O.A., che all'inizio ammontava a 59 e che ora si è attestato a 44, per effetto di dieci processi di fusione per incorporazione perfezionatisi nel 2004.

Sempre in materia di qualificazione, è degna di segnalazione l'avviata ampia azione di accertamento presso le sedi delle società organismi di attestazione, che sarà ultimata nell'anno in corso e dei cui esiti conclusivi, quindi, si avrà cura di riferire in occasione della prossima Relazione annuale.

Questa azione di accertamento e di pregnante vigilanza dà risposta ad un'istanza proveniente, sia dal mondo politico, sia da quello economico, in quanto il sistema di qualificazione affidato alle S.O.A. - che ha sostituito quello precedente basato sull'Albo nazionale dei costruttori - non ha fornito tuttora una soddisfacente risposta alle esigenze che ne avevano dettato l'introduzione.

Pertanto, l'Autorità, consapevole dell'importanza degli interessi coinvolti, ha dato un impulso notevole, dal punto di vista sia organizzativo che funzionale, all'attività ispettiva in questo settore, al fine di correggere le disfunzioni e le distorsioni riscontrate.

In questa intrapresa l'Autorità ha potuto contare sull'apporto essenziale e di altissimo profilo professionale fornito dalla Guardia di Finanza.

Corposo, poi, il capitolo dedicato all'attività ispettiva, attivata, sia a seguito di 1.253 segnalazioni ed esposti inerenti a casi specifici, sia, ancora più massicciamente, d'ufficio per effettuare il monitoraggio e l'approfondimento istruttorio su alcuni filoni ritenuti di rilevante interesse.

Cito soltanto alcuni esempi: l'indagine sull'utilizzazione dei fondi assegnati, con finanziamenti statali, alle aziende sanitarie locali, per la realizzazione di opere di edilizia sanitaria ed ospedaliera; le indagini speciali sulle opere incompiute; il monitoraggio sulla progettazione del Ponte sullo Stretto, sulla realizzazione dell'Alta velocità e sulla ricostruzione o ristrutturazione di alcuni grandi Teatri (nella specie, il Teatro "La Fenice" di Venezia, il Teatro alla Scala di Milano e il Teatro "Petruzzelli" di Bari).

Inoltre, tengo a segnalare, perché di grande interesse, il resoconto sull'attività di monitoraggio svolta dall'Osservatorio,

con l'indispensabile apporto delle Sezioni regionali dello stesso: un rapporto fitto di dati ampiamente commentati ed interpretati, anche con l'ausilio di grafici e prospetti sinottici.

Non poteva mancare, in quanto specificatamente prevista tra i contenuti inderogabili della Relazione, la trattazione del contenzioso, all'analisi del quale è dedicato altro capitolo della stessa.

Tra i fenomeni registrati e oggetto di disamina, mi limito ad accennare all'aumento esponenziale del contenzioso promosso dalle imprese avverso le annotazioni iscritte sul Casellario, a seguito di segnalazioni delle stazioni appaltanti.

In conclusione, è sembrato doveroso riferire anche sui rapporti istituzionali intrattenuti dall'Autorità in questo primo anno del nuovo mandato.

All'inizio del mio intervento, ho fatto cenno alle tre audizioni già tenute dinanzi alle Camere.

Di questi e di altri rilevanti rapporti si dà conto dettagliatamente nella Relazione.

In particolare, meritano menzione le collaborazioni attivate da appositi protocolli d'intesa - alcuni sottoscritti in prece-

denza, altri perfezionati nel 2004 e nell'anno corrente - che hanno permesso all'Autorità di mettere in comune con altre amministrazioni ed enti, per l'espletamento dei rispettivi compiti, energie, competenze e professionalità, realizzando così evidenti economie.

Altra menzione di particolare rilievo va fatta alla collaborazione in atto con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai fini di una vasta indagine conoscitiva su una ampia porzione del mercato delle opere pubbliche ancora sottratta alla libera concorrenza, mediante ricorso ad affidamenti *in house*.

* * *

Così tracciato il bilancio del primo quinquennio e del 2004 in particolare, lo sguardo corre al futuro, che in parte appare già delineato dalla legge 18 aprile 2005, n. 62, recante le norme di delega sul recepimento delle direttive comunitarie n. 18/2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e

n. 17/2004, riguardante il coordinamento delle procedure di appalti degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

Tali direttive prevedono la facoltà - colta dal Legislatore nazionale - di assegnare ad una unica Autorità indipendente la vigilanza su tutti i settori degli appalti pubblici sia classici che speciali.

Gli elementi di novità, provenienti dall'ordinamento comunitario, sono di tale peso e rilievo che ad essi si è dedicato gran parte del capitolo introduttivo della Relazione annuale, relativo al quadro normativo di riferimento.

Dai principi e dai criteri di delega più espliciti è dato intravedere alcune delle linee essenziali della nuova Autorità di garanzia, che sarà chiamata a svolgere le funzioni di vigilanza e controllo sul rispetto della normativa comunitaria in tutti i settori degli appalti pubblici.

L'Autorità, in questa nuova configurazione, rappresenta, ancor più che in passato, un organismo volto a supportare i settori interessati con l'individuazione di regole di comportamento

e con l'elaborazione di indirizzi specifici, proprio al fine di collaborare al buon andamento e alla crescita ordinata di un mercato così importante per l'economia del Paese.

Questa attività di collaborazione a 360 gradi verso tutto il variegato mondo degli appalti pubblici va sviluppata anche fornendo ausilio per l'utilizzazione di ogni strumento, quali la finanza di progetto, il partenariato pubblico-privato ed altri nuovi mezzi volti a colmare il *deficit* di risorse pubbliche che attualmente si registra dinanzi alle esigenze imponenti di una nuova politica di sviluppo.

Proprio per dar corpo a questa nuova attività di collaborazione istituzionale l'Autorità ha dato vita e piena operatività a tavoli di confronto con tutti i soggetti pubblici e privati che hanno offerto disponibilità.

Altro aspetto che lo stesso Legislatore delegante ha considerato essenziale per un positivo sviluppo del nuovo organismo indipendente è l'assetto organizzativo.

È da ricordare, a questo riguardo, che l'esperienza di questi anni di attività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha

rivelato significativi elementi di contraddittorietà nella fonte istitutiva, la quale, da un lato, prevede tra i connotati dell'Organismo anche l'autonomia organizzativa e, dall'altro, ne limita fortemente l'ambito concreto di operatività, mediante la diretta determinazione delle strutture, degli uffici e persino delle singole "piante organiche".

Tutto questo ha comportato una limitata capacità di adattamento dell'Autorità alle esigenze di riorganizzazione scaturenti dal concreto dispiegarsi delle attività proprie e dalla sempre più approfondita conoscenza della realtà oggetto di vigilanza e ciò nonostante la pur ammirevole disponibilità dimostrata dal personale dell'Autorità che, condividendo gli obiettivi fissati, ha operato con grande dedizione e professionalità.

Invece, la riserva, a favore delle fonti interne, della disciplina delle forme e dei metodi di organizzazione della futura Autorità, prevista tra i criteri della nuova delega, potrebbe evitare in futuro il ripetersi di ingiustificate rigidità e ingessature nell'assetto di un organismo che, per sua natura e funzione, deve presentare, invece, forte flessibilità e adattabilità tempestiva ad una realtà in rapido e continuo mutamento.

Altro aspetto di cui si dovrà tener conto in sede di attuazione della delega, in ossequio ai sopra illustrati criteri (“conferimento [...] dei compiti di vigilanza, in attuazione della normativa comunitaria”) è che l’Autorità indipendente, secondo il disegno tracciato dal Legislatore comunitario, è concepita come terminale comunitario per garantire la concorrenza nel settore degli appalti pubblici.

A questo riguardo, non posso non richiamare l’esigenza, da più parti prospettata, di un rilancio della competitività del nostro “sistema Paese”, al fine di supportare una effettiva politica di sviluppo. Il rilancio della competitività - è evidente - non può che passare attraverso la tutela della libera concorrenza e, quindi, attraverso il potenziamento di quelle Autorità essenzialmente istituite a tal fine.

In più, è stato riscontrato, in altri Paesi, che un’azione di vigilanza penetrante e sistematica sugli appalti pubblici può consentire di realizzare risparmi sino al 30% sulla spesa pubblica a ciò destinata.

Ebbene, questo obiettivo è raggiungibile anche in Italia.

Però, affinché il nuovo Organismo di vigilanza su tutti gli appalti pubblici possa assumere effettivamente tale ruolo appare indispensabile un adeguato potenziamento dei suoi poteri rispetto a quelli attualmente in dotazione.

I nuovi compiti che sono all'orizzonte impongono sì l'assunzione di maggiori responsabilità, ma occorre che tali responsabilità siano accompagnate da una serie di poteri più incisivi di quelli attuali ed effettivamente adeguati alle finalità che si intendono perseguire.

I poteri riconosciuti attualmente all'Autorità, anche se chiariti e definiti con il concorso dell'elaborazione giurisprudenziale, non sono ancora sufficienti - come prima ricordato - ad assicurare il puntuale adempimento dei doveri istituzionali.

È auspicabile, pertanto, che nell'attuazione della menzionata delega, in ossequio al principio di adeguamento alla normativa comunitaria, la nuova Autorità di vigilanza sugli appalti pubblici sia dotata di mezzi e strumenti più completi ed efficaci, così da poter svolgere al meglio il compito che il Legislatore comunitario ha inteso affidare agli organismi di controllo nei singoli Stati membri.

All'attuale inadeguatezza di poteri fa da doloroso contrappunto la difficile situazione finanziaria che in questa congiuntura economica e finanziaria colpisce tutte le amministrazioni pubbliche, ma che per un'Autorità, che non ha potuto ancora definitivamente assestarsi con la propria organizzazione, assume connotazioni ben più gravi.

Ad esempio, l'Osservatorio dei lavori pubblici, che dell'Autorità costituisce il centro nevralgico - nonostante tutto l'impegno svolto in questi anni - non è ancora andato a regime soprattutto per l'ammontare insufficiente delle risorse che ad esso si è potuto destinare.

Eppure l'Osservatorio costituisce la fonte di ogni notizia utile per tutti gli operatori del settore, siano essi soggetti istituzionali deputati alla programmazione degli interventi, stazioni appaltanti, S.O.A., imprese esecutrici.

Proprio al fine di rendere completo il patrimonio informativo dell'Osservatorio si sono intensificati i rapporti con tutti i detentori di notizie parziali attinenti ai lavori pubblici, che solo confluendo in un unico centro possono dare un quadro completo del settore a servizio del sistema Paese.

Passando ad altro essenziale settore dell'Autorità va segnalato che il Servizio ispettivo, rilanciato di recente, a seguito di una profonda riorganizzazione, per una più incisiva azione di vigilanza sulle S.O.A., sulla corretta scelta dei contraenti e sulla regolare esecuzione delle opere, ha difficoltà operative per la insufficienza dei fondi per le missioni nel territorio nazionale, nonostante il poderoso e validissimo ausilio prestato dalla Guardia di Finanza, che si fa carico in proprio di numerose visite ispettive.

In queste condizioni si rischia - malgrado ogni sforzo - di lasciare, in parte, segnati sulla carta i compiti attuali e futuri per non aver fornito mezzi adeguati per il loro espletamento.

Mi auguro, con i Colleghi del Consiglio, che il Legislatore delegato, nell'assegnare le nuove funzioni, voglia configurare un sistema di finanziamento - analogo a quello di altre Autorità indipendenti - che dia a questa Autorità anche una vera autonomia finanziaria che le consenta di operare in modo pienamente rispondente ai propri fini istituzionali.

Ciò è tanto più necessario in quanto, con le nuove attribuzioni previste dalle direttive europee nn. 17 e 18 e dalla legge comunitaria 2004, l'Autorità vedrà esteso il campo della propria vigilanza ai settori delle forniture e dei servizi, che rappresentano da un punto di vista economico un ammontare complessivo pari a circa cinque volte quello dei lavori pubblici.

Il Consiglio dell'Autorità, che mi onoro di rappresentare, ha piena consapevolezza delle proprie responsabilità e di quelle nuove che l'attendono, sia verso il Paese che verso l'Unione europea.

Di queste nuove responsabilità si prenderà carico, ma auspica che i poteri e le risorse che le verranno riconosciuti ed assegnati in sede di nuova disciplina delegata siano adeguati per poter svolgere i propri compiti con la dovuta efficacia.

Questo auspicio il Consiglio lo esprime anche nella piena consapevolezza di poter dare alla ripresa dell'economia italiana un contributo significativo attraverso la piena tutela della libera concorrenza che rappresenta un presupposto indefettibile per un nuovo ciclo di sviluppo del nostro Paese.

PAGINA BIANCA