

evidenti ragioni di natura economico-finanziaria consigliano l'ampliamento delle funzioni dell'Autorità già esistente fino a ricomprendervi anche la vigilanza ed il controllo sui settori dei servizi e delle forniture, sia perché un organismo di vigilanza unico può osservare i fenomeni e l'evoluzione del settore avendo davanti l'intero campo visivo, con conseguente più attendibile e completa rappresentazione della realtà del relativo mercato e, infine, sia perché il ricorso, in misura sempre crescente e rilevante, a forme contrattuali c.d. miste — cioè quelle che comprendono lavori e servizi o lavori e forniture ovvero altre combinazioni di lavori, forniture e servizi — comportano interconnessioni anche in sede di individuazione della disciplina applicabile.

Ed in tal senso si è già espressa la Camera dei Deputati nella votazione del disegno di legge comunitaria 2004 avvenuta il 2 dicembre scorso.

Per le illustrate ragioni, l'auspicio è che l'iter di approvazione del menzionato disegno di legge si concluda con la conferma, da parte del Senato, della scelta effettuata in prima lettura.

Di fondamentale rilievo è, poi, l'iniziativa europea (si veda la Comunicazione del 9 maggio 2003) nel quadro di revisione della direttiva sulle procedure di ricorso nel settore degli appalti pubblici, affinché gli Stati membri conferiscano ad una propria autorità di vigilanza poteri efficaci, tra cui quello di adire autonomamente la via giurisdizionale, anche se tale soluzione richiede in Italia interventi ponderati volti a superare peculiari problematiche derivanti dall'assetto ordinamentale in materia di giurisdizione.

Queste indicazioni vengono a confortare iniziative che l'Autorità ha già da tempo posto in essere per la estensione delle proprie attribuzioni e perché ai propri poteri istruttori – assistiti da poteri sanzionatori diretti a reprimere la violazione di uno stringente dovere di informazione che grava su tutti gli operatori del settore nei confronti dell'Autorità – si colleghino poteri diretti a meglio incidere sulle procedure di affidamento degli appalti di lavori e sulle fasi esecutive dei relativi contratti.

Anche su tali ultimi aspetti sembrano auspicabili apposite iniziative legislative, dirette a riconoscere all'Autorità poteri coercitivi o impositivi sugli operatori del settore, che la rendano

in grado di incidere direttamente sul mercato in modo più efficace, ma sempre con la dovuta moderazione e prudenza. Iniziative che potrebbero precorrere il programmato intervento della Comunità europea.

Ciò potrebbe rafforzare e facilitare l'intendimento dell'Autorità di concentrare le proprie energie sull'attività di prevenzione delle anomalie e disfunzioni, piuttosto che sull'attività sanzionatoria *ex post*, che deve rimanere strumentale al raggiungimento della missione affidata alla cura di questo Organismo di garanzia.

Le finalità illustrate hanno ispirato la conclusione di accordi sperimentali con amministrazioni comunali che, nella qualità di enti appaltanti, si sono impegnate a richiedere l'avviso dell'Autorità su questioni di difficile risoluzione, nella fase antecedente all'aggiudicazione della gara.

*§ 3. Le novità provenienti dall'ordinamento interno: riforma del titolo V della Costituzione e prime pronunce della Corte Costituzionale.*

Ulteriori e diversi elementi di novità provengono dall'ordinamento interno e attengono all'attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Le prime pronunce della Corte Costituzionale, e segnatamente la sentenza n. 303 del 2003, contribuiscono a delineare un quadro di riferimento nuovo, che non può non avere ripercussioni anche su ruolo, collocazione e organizzazione dell'Autorità.

Difatti, la nuova distribuzione delle attribuzioni legislative e amministrative, impone un attento esame da parte dell'Autorità della disciplina dettata da ciascuna Regione, nella materia dei lavori pubblici, in modo che le difformità non comportino ostacolo al rispetto di due principi fondamentali del nostro ordinamento e dell'ordinamento europeo: il principio della concorrenza, che può essere inciso da normative discriminanti; l'obbligo di non creare ostacoli alla libera circolazione, nel territorio della Repubblica, di imprese di altri Stati dell'Unione e, ovviamente, delle imprese italiane.

L'Autorità, pertanto, deve garantire, con lo svolgimento delle proprie funzioni, una particolare forma di “tutela della concorrenza”, nel settore specifico degli appalti di lavori pubblici, materia, peraltro, questa della tutela della concorrenza, elencata nel nuovo art. 117 Cost. tra quelle oggetto di potestà

legislativa esclusiva dello Stato, in quanto presenta aspetti autonomi ed allo stesso tempo trasversali rispetto a molte materie, per la tutela di interessi non frazionabili sul territorio.

I principi costituzionali e comunitari, del cui rispetto l'Autorità è garante, costituiscono, peraltro, i principali limiti alla potestà legislativa regionale, nel settore specifico degli appalti di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

La vigilanza dell'Autorità sul rispetto di questi principi acquisisce, pertanto, un'ulteriore e fondamentale rilevanza in funzione di tali limiti.

Al riguardo, sono già stati avviati contatti per instaurare un rapporto di collaborazione permanente con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, anche al fine di stabilire più utili sinergie tra la sezione centrale e le sezioni regionali dell'Osservatorio.

Su altro rilevante aspetto, quello relativo alla disciplina della qualificazione delle imprese, incisa dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 302 del 2003, potrà fornire un contributo decisivo di chiarezza l'attesa pronuncia del Giudice delle leggi sul conflitto insorto tra Stato e Regione Sardegna.

\*\*\*

### **PARTE III – PRIORITA' DEL CONSIGLIO APPENA INSEDIATO**

#### *§. 1. Premessa*

Sin qui è stata illustrata l'attività dispiegata nel precedente quinquennio e l'eredità che lo stesso consegna al Consiglio appena insediatosi, nonché è stato fatto accenno alle novità del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo.

Nei due paragrafi seguenti saranno tracciate per sommi capi, rispettivamente, le attività già avviate all'inizio del nuovo mandato e le linee di intervento che si intendono promuovere, anche con riguardo e attenzione alla riorganizzazione degli uffici dell'Autorità.

#### *§ 2. Iniziative intraprese e primi atti del nuovo Consiglio*

Quanto alle iniziative intraprese, preme sottolineare l'importanza del coinvolgimento dell'Autorità nella revisione del Regolamento generale sui lavori pubblici (D.P.R. n. 554 del 1999), da qualche tempo avviata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Per l'Autorità è stata questa l'occasione di mettere a frutto, allo scopo di favorire ponderate scelte riformatrici, l'esperienza sin qui maturata attraverso il colloquio quotidiano con i protagonisti del mercato del lavoro pubblici, nonché mediante la valutazione della gran quantità di dati e di informazioni raccolti nel primo quinquennio di attività dell'Autorità stessa.

L'iter è tuttora in corso di svolgimento, ma dall'attività espletata sin ad ora possono trarsi motivi di soddisfazione per entrambe le parti collaboranti.

In generale, poi, l'Autorità può fornire un contributo rilevante nello sforzo crescente di assicurare la qualità della normazione, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- semplificazione dei procedimenti;
- chiarezza delle disposizioni;
- celerità e riduzione dei tempi amministrativi rispetto a quelli di realizzazione delle opere;
- analisi d'impatto della regolazione (AIR).

Altra direzione in cui si sta muovendo l'Autorità è quella di assicurare coordinamento e raccordo delle azioni dei soggetti istituzionali coinvolti a differente titolo nella materia *de qua*: ciò

per evitare sovrapposizioni, duplicazioni o inutili dispersioni di energie.

A tal fine, da un lato, si stanno promuovendo le forme di collaborazione disciplinate con appositi protocolli d'intesa già conclusi, attraverso la rinnovazione o, ove occorre, alla costituzione dei tavoli di lavoro o dei gruppi paritetici in essi previsti.

Dall'altro, è stato concluso recentemente un protocollo d'intesa con SINCERT, di grandissima utilità nella certificazione di qualità delle imprese, ed è in corso di perfezionamento quello con l'Agenzia del demanio; mentre si sta programmando di fare altrettanto con l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito, le cui funzioni sono state disciplinate dal D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258.

Infine, si costituirà un apposito ufficio con lo specifico compito di monitorare lo stato di attuazione di tutti i protocolli in questione, proponendo, qualora risulti necessario, rimedi per ovviare ad eventuali *impasse*.



### § 3. Programmi di attività e linee generali di intervento

Un appuntamento importante, previsto dal summenzionato disegno di legge comunitaria 2004 — che, come già detto, licenziato dalla Camera è attualmente all'esame del Senato per la conclusione dell'iter di approvazione — sarà quello della redazione del testo unico in materia di lavori pubblici.

Anche in relazione a questa iniziativa — nei limiti e in ossequio ai criteri fissati nella legge delega — l'Autorità potrà mettere a disposizione del legislatore delegato gli strumenti di analisi e le informazioni di cui è in possesso, al fine di favorire oculati interventi normativi nella materia *de qua*: e ciò anche nel caso che le scelte politiche si orientino, come sembra, verso un testo unico di coordinamento, semplificazione e raccordo della disciplina vigente con le più recenti indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario.

In ogni caso, l'Autorità potrà dare valido ausilio alle decisioni politiche, potendo fornire — in virtù dell'attività di rilevazione e di monitoraggio svolta in questi anni e tuttora esercitata con assiduo impegno — una rappresentazione il più

possibile completa ed aggiornata della realtà del mercato dei lavori pubblici.

Altro obiettivo che intende perseguire l'Autorità nel corso del nuovo mandato è quello di dare un contributo attivo affinché si possano ridurre i tempi amministrativi nell'espletamento delle procedure di gara, attualmente molto lunghi, anche attraverso l'emanazione di appropriati atti di regolazione, nel rispetto dell'ambito in cui tale potere può legittimamente esplicarsi.

Inoltre, si sta avviando un apposito studio sui costi standardizzati delle opere pubbliche per ogni tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali di cui all'art. 4, comma 16, della legge n. 109 del 1994, i cui esiti potranno essere utilizzati per rendere più sollecita la redazione dei progetti, oltre che nell'ambito della sopra illustrata attività di referto ai sensi del comma 4, lettera f, dello stesso art. 4.

Infine, la struttura organizzativa, anche per il buon esito dei programmi di attività sopra illustrati, necessita di alcuni ritocchi, operazione resa difficoltosa anche dalla riduzione delle risorse finanziarie disponibili per effetto delle recentissime misure di contenimento della spesa pubblica.

Prioritario è ritenuto dal Consiglio l'intervento sull'Osservatorio, diretto a riorganizzarne e razionalizzarne la struttura organizzativa, intervento da effettuare – come accennato in precedenza – d'intesa con le Regioni, al fine di mettere a regime il Sistema informatico nazionale degli appalti (SINAP), adempimento necessario, tra l'altro, per offrire alle SOA la possibilità di un riscontro immediato della veridicità dei certificati dei lavori svolti, requisiti questi ultimi richiesti per il rilascio delle attestazioni alle imprese istanti.

Nell'ambito di questo programma – per l'attuazione del quale è stato commissionato uno studio preliminare, inteso ad individuare modelli organizzativi adottabili – particolare attenzione richiede il Casellario istituito presso il menzionato Ufficio, che necessita di interventi di miglioramento.

Analogo intervento dovrà riguardare il Servizio ispettivo, che, nell'adottando assetto, dovrà soprattutto essere in grado di perseguire con mezzi adeguati un importante obiettivo strategico: quello del potenziamento dell'attività di prevenzione delle anomalie del mercato degli appalti pubblici.

Non solo, ma il nuovo disegno della struttura dovrà garantire anche il raggiungimento dei seguenti ulteriori obiettivi e programmi di attività:

- rendere più incisiva l'iniziativa d'ufficio, secondo linee d'intervento da indirizzare verso taluni settori sensibili (ad esempio: grandi opere, edilizia sanitaria, edilizia carceraria, opere incompiute ecc.) e verso problematiche di rilevante impatto ed interesse (come ad esempio il rispetto delle norme di sicurezza nei cantieri).
- accentuare, previa adeguata programmazione e pianificazione, le verifiche ispettive, prioritariamente, sulle SOA, ma anche sulle stazioni appaltanti e per la fase esecutiva dei contratti di appalto, volte ad accertare, tra l'altro, i tempi di realizzazione, i costi effettivi e la qualità delle opere.

