

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

Resoconto stenografico

AUDIZIONE

Seduta di martedì 14 dicembre 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 9,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in ordine alle linee di indirizzo programmatico dell'Autorità.

ALLEGATO *

ALLEGATO *

**Audizione, presso la VIII Commissione permanente “Ambiente,
Territorio e Lavori pubblici” della Camera dei Deputati,
del Presidente dell’Autorità per la vigilanza sui lavori
pubblici Alfonso Maria Rossi Brigante**

...

Roma, 14 dicembre 2004, ore 9.00

SOMMARIO:

PARTE I – L’istituzione e il primo quinquennio di attività dell’Autorità

§ 1. Origini e nascita dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici

§ 2. Natura e atti dell’Autorità. Rapporti con gli Organi costituzionali e con le Istituzioni

§ 3. Poteri dell’Autorità: esperienze, criticità e prospettive

§ 4. Poteri dell’Autorità: vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione

PARTE II – Le novità provenienti dall’ordinamento comunitario e da quello interno

§ 1. Premessa

§ 2. La direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici

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

PARTE III – Priorità del Consiglio appena insediato

§ 1. Premessa

§ 2. Iniziative intraprese e primi atti del nuovo Consiglio

§ 3. Programmi di attività e linee generali di intervento

PARTE I – L’istituzione e il primo quinquennio di attività dell’Autorità

§ 1. Origini e nascita dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

Con la recente direttiva comunitaria n. 18 del 31 marzo 2004, concernente il *“coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e servizi”* (per il cui recepimento è in corso l’iter del ddl comunitaria 2004), è stata riconosciuta, in ambito europeo, l’esigenza di un’omogeneizzazione del controllo sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici non solo relativi ai lavori, ma anche riguardanti le forniture ed i servizi, da affidare ad una costituita o costituenda – a seconda dei Paesi – autorità amministrativa indipendente.

In Italia l’esigenza di istituire un siffatto organismo indipendente era sorta già nel 1990, allorché l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che aveva ricevuto apposito mandato circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa nel settore dei lavori pubblici, in un rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri ebbe a

segnalare l'opportunità di dar vita ad un soggetto nuovo e neutrale, con compiti di controllo del mercato dei lavori pubblici.

L'intervento del Legislatore – reso ancor più urgente in un momento in cui venivano quotidianamente alla ribalta della cronaca (anni 1992 -1995) fenomeni rilevanti ed endemici di corruzione nel settore degli appalti pubblici – si è realizzato con l'emanazione della legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, che ha previsto, per l'appunto, l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Successive modificazioni ed integrazioni alla citata legge quadro sono state apportate, in modo incisivo, tra l'altro, ad opera delle seguenti fonti normative:

- **Legge 2 giugno 1995, n. 216**, recante “Norme urgenti in materia di lavori pubblici” (Merloni bis);
- **Legge 18 novembre 1998, n. 415**, recante modificazioni alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di appalti di lavori pubblici (Merloni ter);
- **Legge 1° agosto 2002, n. 166**, recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (Merloni quater);
- **Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190**, emanato in attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale;

- **Decreto Legislativo 4 settembre 2002, n. 198**, recante “Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443”.

Il quadro della normativa è stato, poi, completato con l’emanazione dei regolamenti previsti dalla stessa legge n. 109 del 1994 e, in particolar modo, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 e con il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34.

E’ bene ricordare che l’Autorità ha cominciato ad operare solo nel 1999.

§ 2. Natura e atti dell’Autorità. Rapporti con gli Organi costituzionali e con le Istituzioni.

Già nella legge del 1994, l’Autorità è configurata come un soggetto “terzo” rispetto agli operatori pubblici e privati tra i quali si instaurano rapporti nel settore dei lavori pubblici, che agisce per la salvaguardia di interessi pubblici primari: la libera concorrenza in tema di appalti di lavori pubblici, nonché la qualità dell’opera, l’efficienza, efficacia, economicità,

tempestività, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa.

Benché svincolata dall'organizzazione ministeriale e, quindi, in posizione di equiordinazione rispetto al Parlamento e al Governo, l'Autorità non vive ed opera in una condizione di isolamento e separatezza rispetto ai soggetti istituzionali titolari delle scelte politiche, ma con essi intrattiene e intreccia rapporti di collaborazione e scambio di informazioni, indispensabili per svolgere a pieno la propria funzione regolatrice del settore delle opere e dei lavori pubblici.

E' collegata con il Parlamento, non solo perché i suoi membri sono scelti d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, ma pure per il colloquio istituzionale che intrattiene con le Camere rispetto alle quali si pone in una posizione di ausiliarità con analisi di fatti del mercato degli appalti dei lavori pubblici che offre al Parlamento per l'esercizio del controllo politico; ciò, oltre che con la relazione annuale, anche con atti di segnalazione su singoli fatti rilevanti, emersi nel corso dell'attività di vigilanza e ritenuti meritevoli di attenzione da parte degli Organi Legislativi Nazionali.

Sotto l'accennato aspetto l'Autorità si presenta come un importante strumento di osservazione permanente (un occhio attento) su un settore di evidente importanza strategica, pronto a registrare ogni mutamento ed evoluzione, comprese quindi le possibili anomalie e distorsioni, e fornire una rappresentazione completa ed aggiornata della realtà del predetto mercato. Insomma, un aiuto indispensabile a sostegno delle scelte normative, in grado di fornire al Parlamento imprescindibili strumenti di conoscenza e di analisi (anche d'impatto) per oculati interventi legislativi nella materia. L'interazione con gli Organi politici non avviene soltanto con l'esercizio del pur importante potere di referto cui si è fatto cenno sinora, ma soprattutto con quello che è ritenuto il potere principale dell'Autorità: l'emanazione di atti di regolazione propri di ogni Autorità di garanzia.

Come è noto, il potere di regolazione è quello che abilita ad emanare atti di indirizzo volti a conformare i comportamenti di soggetti che agiscono nel mercato.

Questi interventi, sebbene non espressamente previsti dalla Legge n. 109 del 1994, sono, comunque, consoni ad una attività

di individuazione delle *best practices*, propri di ogni autorità indipendente di vigilanza, come peraltro riconosciuto dal giudice amministrativo. Tali interventi hanno portato, in concreto, alla emanazione di atti nei quali si individuano gli elementi per la soluzione di problemi generali o di questioni di massima; di atti che contengono l'indicazione di regole comuni in taluni settori o per specifici momenti dell'attività in materia; di atti che indicano la soluzione di fattispecie specifiche e concrete.

L'Autorità – pur estremamente rispettosa – si badi bene – delle scelte politiche espresse, non solo nelle leggi e nei regolamenti, ma anche negli atti generali delle amministrazioni competenti (circolari, direttive ed altri atti generali) – interviene nel campo riservato alla cosiddetta “discrezionalità tecnica”, laddove vi siano lacune normative o difficoltà interpretative, per orientare gli attori del mercato sul quale esercita la vigilanza.

Per effetto dell'intervento dell'Autorità, in specie quando si tratta di atti deliberativi relativi a casi concreti, si avviano procedimenti di secondo grado, ad opera delle amministrazioni interessate, destinati a chiudersi con atti di annullamento, riforma o revoca, intesi ad eliminare le irregolarità emerse, ma sono

anche possibili – rispetto a tali atti deliberativi dell’Autorità – provvedimenti motivati di conferma da parte delle stesse amministrazioni, quando l’interesse pubblico, alla conservazione dell’attività già svolta, risulti prevalente.

E’ evidente che, così motivate, le regole proposte per l’azione amministrativa, per i comportamenti delle stazioni appaltanti e delle imprese, acquistano validità, forza e persuasione morale di non agevole derogabilità.

Anche per valutare meglio i modi di applicazione dei criteri di efficienza, di efficacia e di economicità – in un’ottica sinergica di sistema – l’Autorità ha scelto di non agire in solitudine, ma di avvalersi degli apporti delle amministrazioni statali, degli enti pubblici, del sistema delle autonomie locali e delle associazioni di categoria, attraverso l’istituzione di tavoli comuni, previa anche la stipula di appositi protocolli d’intesa.

§. 3. Poteri dell’Autorità: esperienze, criticità e prospettive.

Nonostante le significative e rilevanti funzioni assegnate – referente, propositiva, propulsiva – l’Autorità non ha, tuttavia, un potere di interferenza o di ingerenza sulle singole procedure concorsuali e contrattuali, né può promuovere il controllo

giurisdizionale attraverso autonoma impugnazione degli atti di affidamento ritenuti illegittimi, né ha il potere di risolvere in via stragiudiziale le vertenze, dettando la regola da applicare al caso concreto.

Collegati funzionalmente ai compiti d'istituto, all'Autorità sono attribuiti poteri istruttori assai incisivi, suscettibili di essere attivati d'ufficio o su segnalazione di chiunque abbia interesse.

Tali poteri istruttori sono 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.

Tuttavia, a poteri istruttori così pregnanti e così supportati, sotto il profilo dell'efficacia e dell'effettività, da significative sanzioni, non fanno riscontro poteri diretti ad incidere sulle procedure di affidamento degli appalti di lavori, né sulle fasi esecutive dei relativi contratti.

Infatti, il potere sanzionatorio di cui è titolare l'Autorità risulta unicamente rivolto a sanzionare condotte inadempimenti rispetto al predetto dovere di informazione.

Per ovviare ai limiti anzidetti e fornire all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici adeguati ed efficaci strumenti per il perseguimento dei compiti ad essa affidati, sono auspiccate – anche da associazioni di imprese del settore – apposite iniziative legislative, dirette al riconoscimento, alla stessa, di poteri coercitivi o impositivi sugli operatori del settore, che la rendano in grado di incidere direttamente sui casi concreti.

§ 4. Poteri dell'Autorità: vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione

Nella funzione generale di vigilanza rientra, poi, l'attività di controllo sul sistema di qualificazione delle imprese, improntato al principio del rispetto di determinati standards di qualità dei lavori pubblici.

In tale ambito, legge e regolamento attribuiscono all'Autorità un ruolo effettivo di vigilanza del mercato delle imprese, connesso con poteri di amministrazione attiva: ad essa spetta, infatti, il rilascio dell'autorizzazione alle società di diritto privato (SOA) – previa verifica dei requisiti previsti – per l'esercizio dell'attività di attestazione di qualità delle imprese che agiscono sul mercato delle costruzioni; tale funzione di vigilanza si estende anche al concreto operare delle società di attestazione,

in particolare mediante il controllo sul permanere dei requisiti suddetti, con poteri di verifica e, eventualmente, di revoca delle autorizzazioni.

L'Autorità, poi, indica, con atti generali, le regole che devono essere seguite dalle SOA nell'attività di attestazione; definisce, su istanza delle imprese che chiedono l'attestazione, le modalità di esecuzione dei contratti in corso con le SOA; verifica su ricorso di un'impresa l'esattezza dell'attestazione rilasciata ad altra impresa. Il mancato conformarsi della SOA alle indicazioni solutorie di queste controversie può comportare la revoca dell'autorizzazione. Dalla concreta esperienza di questi anni risulta, però, l'esigenza di un sistema differenziato d'intervento da parte dell'Autorità sulle SOA, che potrebbe realizzarsi con l'introduzione di provvedimenti sanzionatori graduati, sia afflittivi che pecuniari, volti a reprimere le irregolarità accertate: dalle meno gravi sino a quelle che comportano il provvedimento di revoca.

Ciò potrebbe avvenire anche con l'attuazione del disposto di cui all'art. 7, comma 4, della legge 1° agosto 2002, n. 166, che

autorizza il Governo a modificare in tal senso il regolamento attualmente vigente, il D.P.R. n. 34 del 2000.

Per il buon funzionamento del sistema è indispensabile che l'Autorità faccia uso di tutti gli strumenti idonei ad assicurare la trasparenza; a rendere effettiva – con uno specifico controllo sul carattere dell'indipendenza – l'impermeabilità delle SOA ad interessi diversi da quello che attiene al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione.

E' questa la ragione per la quale l'attività di vigilanza dell'Autorità si è spesso diretta a verificare che le normali vicende societarie delle SOA non revocassero in dubbio la necessaria indipendenza di giudizio delle stesse. In altre parole, le finalità sopra dette impongono che le SOA siano e si mantengano immuni da situazioni di incompatibilità, che inciderebbero sull'imparzialità della loro azione.

Parimenti, non è consentito alle singole società organismo di attestazione (SOA) di seguire criteri non uniformi, perché un simile comportamento non soltanto viola il principio di parità di trattamento delle imprese, ma comporta anche una violazione dei

principi di libera concorrenza tra i soggetti che operano sul mercato.

Per prevenire o per eliminare questi rischi, gli interventi dell'Autorità – pur con i limiti normativi dianzi accennati – sono stati incisivi, verificando il mantenimento della prescritta netta separazione tra le SOA e le imprese richiedenti l'attestazione e vigilando sulla uniforme applicazione delle indicazioni dell'Autorità circa i criteri per il rilascio della attestazione stessa.

Sul fronte delle imprese, qualificate dalle SOA, è, inoltre, assegnata all'Autorità una funzione di verifica, anche a mezzo di ispezioni, ed una funzione di controllo, anche 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 o di dimensionarne le possibilità operative nei limiti delle loro effettive capacità.

Mentre nessun dubbio è stato sollevato sui poteri di vigilanza sulle società di attestazione sopra illustrate, perplessità sono sorte, invece, in merito alla sussistenza, in capo all'Autorità,

di poteri di controllo puntuale sulle singole attestazioni, di cui si fatto cenno da ultimo.

La ricostruzione di un quadro di certezza al riguardo la si deve all'intervento della giurisprudenza amministrativa, che ha contribuito a definire gli ambiti e i limiti dei poteri esercitabili dall'Autorità, dando conforto alle iniziative assunte dalla stessa.

Così, nelle pronunce n. 991 e n. 993 del Consiglio di Stato, Sesta Sezione, entrambe datate 3 febbraio 2004 e depositate il 2 marzo successivo, è pacificamente riconosciuta la funzione di sovrintendere al sistema di qualificazione delle imprese.

Nelle citate pronunce è stato, infatti, chiarito che il controllo pubblico sugli organismi privati di qualificazione, previsto dal Legislatore allo scopo di assicurare il virtuoso andamento del mercato ed affidato alla cura dell'Autorità, sarebbe vanificato qualora al titolare di detto potere, e cioè all'Autorità, fosse interdetto, in caso d'inerzia della SOA, l'annullamento dell'attestazione viziata.

Difatti, senza questo potere d'intervento diretto sulla attestazione illegittimamente rilasciata, si consentirebbe alle

imprese, non in possesso di requisiti idonei, di continuare a partecipare alle gare d'appalto *sine die*.

Nelle medesime pronunce giurisdizionali sono, altresì, declinati i presupposti ed i limiti da osservare nell'esercizio di tale potere di annullamento delle attestazioni e cioè:

- I) l'inerzia della SOA, che omette di assumere l'atto richiesto (rilascio, modifica o annullamento dell'attestazione) conseguente all'esito di un procedimento di accertamento effettuato dall'Autorità ;
- II) il rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, ivi compreso l'obbligo di avviso dell'avvio del procedimento all'impresa interessata.

Pertanto, in prima battuta l'Autorità deve indicare alla SOA il contenuto dell'atto da adottare, assegnando un termine molto breve, decorso il quale può intervenire direttamente, avviando l'iter di un procedimento che si conclude con l'adozione di un provvedimento finale di rilascio, modifica o annullamento dell'attestazione e deve svolgersi nel rispetto della legge generale sul procedimento sopra citata.

Il sistema si completa con l'avvenuta attivazione del casellario informatico che offre alle stazioni appaltanti, oltre alla puntuale conoscenza delle attestazioni rilasciate a tutte le imprese, anche elementi di valutazione relativi alle idoneità delle imprese stesse e dati sul loro comportamento in sede di esecuzione di precedenti contratti di appalto di lavori pubblici.

Fatti e dati rilevanti dell'attività di qualificazione sono iscritti, infatti, nel menzionato casellario a cura dell'Autorità.

PARTE II – Le novità provenienti dall'ordinamento comunitario e da quello interno

§.1. Premessa

Nella prima parte è stato illustrato lo stato dell'arte – per così dire – frutto dei primi cinque anni di vita di questo Organismo. In questa parte ci si soffermerà brevemente sulle novità dell'ordinamento interno e di quello comunitario, destinate ad incidere sulle linee di attività dell'Autorità all'inizio del nuovo mandato.

Non può sottacersi, peraltro, che sulle prospettive d'azione dell'Autorità avranno un peso rilevante talune novità provenienti da fonti comunitarie e interne.

§ 2. La direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici

Quanto alle novità in ambito europeo, di grande rilievo è, per l'appunto, quella introdotta dalla direttiva n. 18 del 31 marzo di quest'anno citata all'inizio, concernente il "*coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*" (che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 31 gennaio 2006).

Infatti, la citata direttiva riconosce l'esigenza di un controllo sulle procedure di aggiudicazione e la necessità di armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri nella materia in parola, attraverso la previsione della facoltà di designare o istituire – a seconda dei Paesi – un organismo indipendente che eserciti i predetti compiti di vigilanza.

In Italia sembra naturale ipotizzare che il recepimento della direttiva in parola conduca al confluire dei nuovi compiti relativi a tutti gli appalti pubblici (siano essi di lavori, servizi o forniture) all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici: ciò sia perché

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 dei lavori 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*: cioè

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.