

### **L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nel quinquennio 1999-2003**

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, sin dalla sua prima *Relazione* al Parlamento e al Governo della Repubblica, in ossequio alla previsione contenuta nella legge quadro sui lavori pubblici, ha visto quali destinatari dei risultati desumibili dall'esercizio indipendente delle funzioni assegnatele dal legislatore, sia la sede della sovranità, la sede costitutiva del nostro ordinamento, sia quella di mediazione politica tra norme e azione amministrativa, la sede cioè delle decisioni, degli indirizzi, delle direttive.

Ciò in quanto i risultati dell'attività svolta dall'Autorità offrono dati per le valutazioni nelle sedi politiche, per le autonome iniziative del Parlamento e del Governo.

Perciò nelle precedenti *Relazioni* non vi sono state scarse tracce illustrative sui tratti essenziali delle riforme che si sono, di mano in mano, succedute, ma è stato dato conto delle scelte attuate dall'Autorità, cioè del modo con cui si sono intese le funzioni assegnate dalla anzidette riforme, degli effetti derivati da queste scelte, per offrire a Parlamento e Governo le valutazioni dell'Autorità sugli aspetti di maggiore interesse del settore degli appalti pubblici.

Non è stata nemmeno, nelle precedenti *Relazioni*, offerta un'analisi sulla posizione di indipendenza dell'Autorità. E' sembrato sufficiente ricordare che, secondo la legge quadro, essa "opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione", che la sua istituzione, così testualmente la Corte Costituzionale, "rappresenta uno dei cardini della riforma della materia", e che le sue attribuzioni "non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo".

La presente *Relazione* al Parlamento e al Governo della Repubblica che presento è resa a conclusione della permanenza in carica del Consiglio, nominato dai Presidenti della Camera e del Senato nel gennaio del 1999.

Quest'ultima circostanza non sta a significare la necessità, né determina il contenuto della *Relazione* in una sorta di consuntivo dell'attività svolta, perché le istituzioni pubbliche, ancorché si ripeta si fondino sugli uomini, valgono per la posizione conseguita, per la chiara determinazione degli obiettivi assegnati dalle norme e che si sono specificati nella concreta attività.

Viene dato conto dell'evolversi dell'azione di vigilanza, vengono prospettate, come in tutte le *Relazioni*, le questioni pendenti che vanno rassegnate a Governo e Parlamento per le valutazioni e l'apprestamento delle pertinenti soluzioni.

L'azione dell'Autorità è stata avviata in base ad una attenta scelta dei criteri e dei contenuti al fine di rendere concreta la sua funzionale posizione nell'ordinamento, quale voluta dal legislatore nel delineare il nuovo quadro normativo in materia di lavori pubblici.

Questi gli obiettivi che la legge quadro assegna all'Autorità: garantire il rispetto del diritto comunitario, l'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare italiana in materia, l'osservanza dei principi generali di questi due ordinamenti, cioè il buon andamento e l'efficienza dell'azione amministrativa, il rispetto della concorrenza e dell'accesso agli appalti pubblici, della " qualità " delle opere pubbliche, cioè la loro rispondenza alle esigenze della collettività per la quale vengono realizzati.

A tutte queste finalità è intesa un'attività il cui contenuto è riassunto nella intitolazione dell'Autorità come "vigilanza" e che prevede articolazioni, in verità sofisticate, di poteri: l'Autorità presiede al sistema di qualificazione delle imprese, attua il monitoraggio degli eventi che si verificano nel mercato degli appalti, di ufficio ovvero in seguito a segnalazione o richiesta di " chiunque vi abbia interesse " effettua accertamenti, ispezioni, verifiche presso stazioni appaltanti e imprese. Ed infine con il sistema della

Indirizzi generali  
individuati  
dall'Autorità  
come regole per  
la propria azione

Camera arbitrale presiede ad una definizione trasparente del contenzioso, sul quale attua un monitoraggio valutativo.

L'Autorità ha inteso la vigilanza come attività operativa, di intervento, non un mero compito di rilevazione di fatti da riferire, ma una funzione di "garanzia" come espressamente vuole la legge, cioè attivare interventi che diano risultati correttivi di anomalie, di disfunzioni.

In tutta la sua azione di vigilanza, l'Autorità ha mantenuto fede al criterio che si è posto, appena istituita: affrontare il rischio degli interventi diretti nei confronti dei comportamenti dissonanti rispetto ai principi prima indicati, senza rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce di fatti devianti.

Questa presenza attiva nelle concrete vicende di gestione dei lavori pubblici ha portato l'Autorità ad articolare l'azione di vigilanza in interventi di regolazione, in accertamenti di fatti inosservanti non solo della normativa, ma dei principi prima indicati, in specie il principio dell'efficienza, in indagini su fenomeni venuti in evidenza, in richieste alle autorità amministrative di interventi correttivi.

Quest'azione è stata anche improntata al principio della collaborazione funzionale e semplificante tra sedi istituzionali in Italia, attività uniformi e sinergie unitarie in sede europea sono gli individuati strumenti di un'azione volta a contrastare nel settore dei lavori pubblici disfunzioni e patologie, rispetto alle quali hanno continuato e costituiscono illusori strumenti iniziative isolate.

Infine, per quanto riguarda i rapporti con il Parlamento e con il Governo, l'Autorità, in aggiunta alle *Relazioni* annuali, ha rimesso specifici atti di segnalazione di fenomeni, di fatti, di situazioni che andavano deferiti alla sede della sovranità ed a quella delle valutazioni politiche generali.

Questi atti di segnalazione non hanno mai avuto lo scopo di rimettere ad altri quelle iniziative che dovevano e potevano essere assunte dall'Autorità, ma hanno a presupposto una situazione e consistono in pro-

poste, in coerenza formulate, di interventi del Parlamento e del Governo, giusta le competenze ed i poteri propri di queste istituzioni.

A titolo esemplificativo, si possono ricordare le segnalazioni riguardanti la disarmonia tra tempi previsti per le decisioni di bilancio e quelli per l'approvazione dei programmi e degli elenchi annuali delle opere pubbliche; il mancato inserimento nel mercato degli appalti del sistema assicurativo; il fenomeno dei ritardati pagamenti, specifici fenomeni quali le opere incompiute, i lavori dell'ANAS.

L'Autorità ha attuato il disegno organizzativo, tenuto conto del disegno funzionale indicato dal legislatore.

Tutti i regolamenti previsti dalla legge o necessari per il proprio funzionamento, rientranti nella sua competenza, sono stati posti in essere; il regolamento governativo di amministrazione e contabilità ha invece seguito un faticoso iter di definizione; alla provvista di personale si era provveduto con ricorso all'istituto della mobilità, nella forma coerente con l'esigenza di acquisire professionalità corrispondenti alla novità di tante funzioni, e cioè con l'istituto del comando.

Nell'attuazione del proprio disegno organizzativo l'Autorità ha seguito due criteri: acquisire la disponibilità del personale contemporaneamente all'avvio delle singole funzioni, non duplicare strutture organizzative. Ciò in quanto non ha mai nutrito le illusioni che organi pletorici siano segnale di funzionalità e che l'efficienza dell'azione possa essere assicurata solo dalla dipendenza gerarchica degli apparati.

Perciò, al fine di rendere operativo l'Osservatorio sui lavori pubblici, sono stati avviati contatti con strutture che disponevano di sistemi di elaborazione dati in materia. E ciò per poter utilizzare gli stessi o per offrire i propri dati autonomamente raccolti ad altri enti (si pensi alle indagini statistiche). Perciò non sono state create strutture sul territorio ma ci si è avvalsi di quelle regionali esistenti o da creare in base a protocolli d'intesa definiti con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Attuazione  
del disegno  
organizzativo

La situazione in atto vede, salvo eccezioni per le quali sono in corso iniziative a livello di uffici, un funzionale rapporto tra Sezioni regionali dell'Osservatorio e Sezione centrale, mentre una più ampia e coerente collaborazione rimane affidata alla soluzione di questioni di carattere generale relative alle attribuzioni in materia di lavori pubblici e ai rapporti tra interesse nazionale e regionale.

L'intendimento di attuare la previsione della legge quadro con la utilizzazione delle Unità specializzate costituite o da costituire in sede provinciale dalle regioni, tentata con costanza, si è scontrata con la scelta regionale di non attivare questi uffici, ovvero, se attivati, di privarli di ogni ancorché minima organizzazione.

In atto, i rapporti con le Regioni scontano l'attesa della compiuta definizione delle modifiche al titolo V della Costituzione, con situazioni di incertezza o di contrasto che non hanno inciso sulla concreta operatività dei rapporti di collaborazione con le Regioni, né hanno attenuato l'attenzione dell'Autorità.

Esistono problemi nel settore degli appalti pubblici, in base alla nuova distribuzione delle attribuzioni legislative e amministrative; è necessario che sia calibrata la differenziata disciplina di ciascuna Regione, 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, a maggior ragione, delle imprese italiane.

E sono ammissibili previsioni ottimistiche se, proprio in base alle nuove competenze regionali, il modello del rapporto di collaborazione tra Autorità e Regioni per un'attività a doppia funzionalizzazione e da svolgere, in attuazione coordinata, sia da uffici dell'Autorità che regionali sia stato rinvenuto. È significativo che questo modello sia stato, per primo, individuato proprio con Regioni come la Sicilia, la prima regione italiana e quella

dotata da sempre di competenza esclusiva in materia di lavori pubblici e, poi, con il Friuli Venezia Giulia, altra Regione a statuto speciale e con analoga competenza.

Inoltre, per una migliore funzionalità del settore è stato percorso l'orizzonte delle competenze di altri istituzioni e strutture. Ne sono seguiti i contatti avviati con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per lo specifico profilo della tutela della libera concorrenza tra gli operatori del settore, con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, con riferimento agli specifici problemi connessi all'utilizzazione delle informazioni.

Il collegamento con altre strutture amministrative per la condivisione dei dati raccolti ha un obiettivo duplice: sono attuati sistemi di collegamento che consentono l'utilizzazione dei dati raccolti dall'Osservatorio da altre strutture amministrative, come l'INAIL, l'INPS, l'ISTAT, i Ministeri dell'interno e del tesoro, la Guardia di finanza e la reciproca utilizzazione dei dati raccolti da queste amministrazioni da parte dell'Autorità; ma si percorre, congiuntamente, la strada della semplificazione degli adempimenti che fanno carico alle stazioni appaltanti con l'attuazione di un unico sistema di rilevazione di dati, utilizzabili, poi, congiuntamente da tutte le strutture anzidette, ciascuna per l'esercizio delle proprie funzioni. Così, a titolo d'esempio, si fa riferimento alle intese con l'ISTAT per la migrazione delle rilevazioni sulle opere pubbliche all'Osservatorio, alla collaborazione con il CIPE in tema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

Ancora, per un migliore esercizio dell'attività di vigilanza, si è attuato il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano gli interessi del settore, il sistema delle autonomie, gli ordini professionali, le amministrazioni statali interessate, quale strumento per un'azione che tenga conto delle valutazioni dei centri rappresentativi d'interessi.

L'attenzione dell'Autorità si è anche rivolta a iniziative quali i protocolli di legalità con i quali enti territoriali, prefetture e altri uffici statali, istituzioni e formazioni sociali convengono procedure e interventi per indi-

viduare e scoraggiare il verificarsi di fenomeni di sostanziale illegalità nel settore degli appalti pubblici.

La disponibilità del Ministro degli interni ad avviare forme di collaborazione ha reso, subito, attendibile la previsione di utili effetti che potevano conseguire dallo scambio di informazioni con i centri anzidetti, istituiti nel territorio nazionale.

Si è aggiunta la collaborazione con la Direzione nazionale antimafia e con detto Ministero per una specifica vigilanza intesa a contrastare le infiltrazioni a organizzazioni criminali, in particolare in ordine alle c.d. grandi opere nelle quali sono stati riconosciuti funzionali da un lato i dati dei monitoraggi condotti dall'Autorità, dall'altro l'esercizio dei suoi poteri di intervento per la regolazione e la repressione dei comportamenti irregolari. Di qui la partecipazione dell'Autorità al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere.

Il rapporto con istituzioni della Repubblica si è aperto a nuovi e più ampi ambiti di collaborazione, come emerge dalla significatività dei casi seguenti. Un'intesa è stata raggiunta con il Presidente della Regione Sicilia, nella qualità di Commissario delegato per l'emergenza idrica; un'intesa è stata realizzata con il Comune di Torino, estesa, poi, ad altri enti locali, per uno speciale monitoraggio e speciali interventi di vigilanza intesi ad assicurare trasparenza e regolarità nei lavori. Questo nuovo ambito di azione si caratterizza per il fatto che esso si collega all'emergere di fenomeni collusivi localizzati, di inefficienze operative, di necessaria rapida soluzione dei problemi della realtà.

Tutto ciò è da attuare e ulteriormente specializzare, tenendo anche presente che la vigilanza sul mercato dei lavori pubblici non può essere svolta solamente in dimensione localizzata, essa richiede comparazione di dati, essa comporta conoscenze unitarie dei fenomeni, una sua parcellizzazione contrasta con i principi della libera concorrenza che si collegano alla garanzia all'accesso agli appalti qualunque sia la sede delle imprese, al diritto di stabilimento nell'ambito dell'Unione europea.

**Attività di  
vigilanza**

L'attività di vigilanza dell'Autorità, è stata avviata con previa acquisizione di un quadro di riferimento. Occorre, infatti, individuare le caratteristiche del mercato dei lavori pubblici, utilizzare i risultati delle indagini già svolte e intese a evidenziare disfunzioni o patologie del settore.

Questo quadro non poteva che essere fondato su dati e comportamenti riferiti a norme, a regole anteriori alla vigente normativa, ma proprio in ciò una sua ulteriore utilità perché esso poteva rendere possibile individuare la funzionalità correttiva della nuova disciplina e così operare raffronti tra emergenze passate e risultanze dell'applicazione delle regole innovative.

Questo quadro è stato disegnato dall'Autorità sia col mettere insieme, a sistema, i dati di verifiche e accertamenti attivati nell'ultimo quinquennio, sia con una propria indagine a campione su circa 4500 interventi in materia di lavori pubblici.

**La vigilanza  
come regolazione  
del mercato**

In primo luogo, l'azione dell'Autorità ha portato ad accertare che il mercato degli appalti ha bisogno di regole che costituiscano indicazioni semplificanti dei modi di conformarsi alla disciplina normativa. Queste regole sono ancor più necessarie quanto più questa disciplina, come nel settore dei lavori pubblici, risulti complessa e articolata.

Questa esigenza di regole risulta chiara dalla risposta che il mercato degli appalti ha dato alla istituzione dell'Autorità.

Appena raggiunto un iniziale tasso di visibilità, sono pervenuti all'Autorità numerosi esposti, segnalazioni e richieste di avvisi provenienti da soggetti pubblici, privati, imprese di costruzione.

L'Autorità ha subito costituito punto di riferimento, soprattutto per i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari), ma anche per singoli cittadini, tra i quali numerosi liberi professionisti, molti titolari di funzioni di rappresentanza politica (ad esempio consiglieri comunali) e di associazioni, anche di natura professionale.

Le richieste si sono, poi, moltiplicate negli anni seguenti e costituiscono ormai una costante consolidata.



A tutte le richieste è stato dato riscontro.

Quando per il numero delle segnalazioni ovvero per la valenza generale è emerso il carattere di massima di problemi esposti, l'Autorità ha ritenuto di attuare interventi regolatori che dettano le condizioni all'interno delle quali si realizza una compatibilità e convergenza di potestà pubbliche e regole di mercato.

Si è inteso iniziare a comporre una vera e propria "griglia" di analisi per la soluzione delle questioni a valenza generale.

In questa direzione si è mossa l'Autorità, oltre che con gli atti di regolazione, con la redazione di schemi di bandi tipo che nelle loro clausole contengano la soluzione dei problemi interpretativi, bandi tipo che vengono, in questi giorni, sottoposti a inchiesta pubblica.

L'accertata polverizzazione del mercato degli appalti pubblici per quanto riguarda l'offerta, cioè la struttura dell'industria delle costruzioni sottolinea anch'essa l'esigenza di regole chiare.

E' giusto che questo deferimento di questioni sia avvenuto, perché la legge ne prevede l'esistenza proprio con il compito di garantire l'osservanza delle norme comunitarie e nazionali per i lavori pubblici statali, regionali, degli enti locali ed eseguiti da tutti gli altri organismi di diritto pubblico ed a certe condizioni anche da privati. L'illogica diversa soluzione che attui molteplici centri di riferimento per dirimere i problemi che la realtà dei lavori pubblici prospetta, sarebbe solo foriera di conseguenze negative che supererebbero il confine dell'inefficienza per attingere a situazioni in cui, apprestate più soluzioni, si consentirebbero scelte non sempre motivate dalla volontà di ricercare l'indirizzo esatto, ma quello più rispondente a certi interessi.

Se non che l'apprestamento di regole per il corretto funzionamento del mercato dei lavori pubblici richiede la partecipazione di tutte le sue componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si muovono nel mercato. Esso non può avvenire in solitudine. Da sempre, per le questioni di più rilevante interesse, ogni soluzione dell'Autorità è stata

assunta dopo audizione degli interessati. Gli interessi che si muovono nel mercato sono, però, rappresentati da centri associativi; si è, perciò, assunta la scelta, che ha trovato consenso, di collegare, come si è già accennato, all'Autorità le associazioni delle autonomie locali, quelle delle imprese e dei produttori, quelle dei professionisti protagonisti del mercato. Questo collegamento, attuato con la sottoscrizione di protocolli di intesa, tende ad assegnare a tutte le associazioni nelle loro rappresentanze nazionali e locali la funzione di convogliare problematiche locali o nazionali perché se ne possa trovare soluzione. Questa soluzione avviene con la partecipazione e con il contributo delle associazioni. Ogni problema concreto concernente le regole dell'azione amministrativa o dell'attività d'impresa, deferito o emerso dai dati dei lavori pubblici raccolti dall'Autorità, è, difatti, portato a conoscenza di tutte le associazioni anzidette perché queste, ove il problema sia incidente sugli interessi di categoria, possano partecipare alla sua soluzione. Per una maggiore efficienza di questo sistema si stanno attuando collegamenti in rete che permettano conoscenza dei fatti, comunicazioni e richieste attuate in tempo reale.

Intensa risulta l'azione a istanza dei soggetti interessati per la soluzione di problemi che attengono al comportamento concreto in un singolo appalto, nella esecuzione di un singolo lavoro, istanze che attendono soluzioni che allontanino il rischio di contenziosi giudiziari, ma nello stesso tempo non affidino la eliminazione di questo rischio ad accordi tra amministrazioni e imprese.

Il venire in evidenza di illeciti in questa attività porta ai seguiti coerenti e cioè a interventi degli organi giurisdizionali.

La funzionalità della vigilanza non è, però, in questi esiti; è assicurata da una duplice categoria di interventi. Si offrono, infatti, con apposite pronunce dell'Autorità, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, le regole conformi all'ordinamento comunitario e nazionale da seguire; si dà soluzione a questioni specifiche a singoli lavori che nella maggior parte dei casi prospettano un potenziale contenzioso tra amministrazioni pubbliche e imprese.