

- adozione, contestualmente all'accordo, di perizie di variante finalizzate in via presuntiva all'accoglimento di riserve non compensate nell'ambito dell'accordo concluso;
- accordi per riserve comportanti maggiori oneri conseguenti ad errori progettuali dovuti in particolare ad una inadeguata valutazione dello stato dei luoghi;
- scostamento, in termini economici, non adeguatamente motivato tra: 1) la proposta avanzata dal responsabile del procedimento e le conclusioni indicate nella relazione riservata del direttore dei lavori e l'organo di collaudo; 2) la proposta del responsabile del procedimento e la determina di approvazione di detta proposta da parte della stazione appaltante.

## CAPITOLO 7

### I rapporti istituzionali

Nell'ambito dell'attività di segnalazione al Governo ed al Parlamento, prevista all'art. 4, comma 4 lett. d), della legge n. 109/94 e s.m. i., l'Autorità nel periodo di riferimento ha emanato i seguenti atti.

L'attività di segnalazione al Governo ed al Parlamento

Con l'atto di segnalazione del 14 gennaio 2004, si è ritenuto necessario sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento la questione riguardante la definizione del potere dell'Autorità in materia di annullamento o riduzione delle attestazioni di qualificazione rilasciate dagli organismi di attestazione (S.O.A.). In particolare, stante un divergente orientamento da parte del giudice amministrativo di primo grado, successivamente non confermato dal Consiglio di Stato, l'Autorità ha chiesto alle competenti Istituzioni di valutare l'opportunità di un intervento normativo al fine di chiarire in modo inequivoco che i poteri di controllo dell'Autorità in materia di qualificazione delle imprese non si limitano all'esercizio del potere di vigilanza sulle S.O.A., ma comprendono anche il potere di incidere direttamente sull'operato delle stesse, riducendo o invalidando le attestazioni rilasciate.

Con atto di segnalazione in data 31 marzo 2004, l'Autorità ha rappresentato agli Organi parlamentari la necessità di un intervento normativo al fine di assimilare il concetto di "capitale sociale" a quello di "patrimonio netto" con particolare riferimento alle cooperative sociali ed alle fondazioni, onde consentire alle stesse di poter partecipare alle procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici conformemente a quanto previsto dalla novella apportata dalla legge n. 166/02 in materia di *project financing*.

Con atto di segnalazione in data 6 luglio 2004, l'Autorità ha comunicato al Ministero della Salute, ai Presidenti e agli Assessori delle Regioni interessate l'esito delle indagini effettuate nel Lazio, in Lombardia ed in Sicilia relativamente all'utilizzazione dei fondi stanziati per la realizzazione

di opere di edilizia sanitaria ed ospedaliera. Con il predetto atto sono state evidenziate le irregolarità e le disfunzioni riscontrate, nonché le rilevanti conseguenze sui tempi di ultimazione dei lavori e sul costo finale delle opere.

Con atto di segnalazione del 15 dicembre 2004, l'Autorità ha posto all'attenzione di Governo e Parlamento la disciplina contenuta nella legge regionale Veneto 7 novembre 2003, n. 7, con particolare riguardo alla disciplina ivi prevista per il subappalto, laddove prevede la possibilità, per l'appaltatore, di subappaltare fino al 50% delle lavorazioni della categoria prevalente. Ciò, infatti, risulta essere in contrasto con quanto previsto dall'art. 34 della legge n. 109/94 e s.m. e dall'art. 18, comma 3, della legge 19 marzo 1990, n. 55, che limitano detta possibilità fino ad un massimo del 30% della categoria stessa. Poiché la citata legge n. 55/90 incide su aspetti di natura penale e può essere inclusa tra le norme in materia di ordine pubblico e sicurezza, materie sottratte alla potestà legislativa delle Regioni, l'Autorità ha segnalato la problematica indicata alle competenti Istituzioni al fine di adottare gli interventi di competenza.

Con atto di segnalazione in data 24 febbraio 2005, è stata sottoposta all'attenzione del Governo e del Parlamento la problematica relativa alla soluzione delle controversie derivanti dall'esecuzione del contratto di appalto, disciplinata dall'art. 32 della legge quadro sui lavori pubblici, recante una disciplina organica dell'istituto arbitrale e l'istituzione della Camera arbitrale presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Con l'atto in questione, l'Autorità ha voluto richiamare l'attenzione delle competenti Istituzioni sulla proposta all'epoca contenuta in un emendamento, presentato in sede di discussione per la conversione in legge del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, che tendeva ad istituire nella materia arbitrale una doppia disciplina in cui convivevano due differenti regimi: l'uno rimesso totalmente alla disponibilità delle parti ed un altro, di carattere residuale, amministrato dalla Camera Arbitrale. Tale doppia impostazione, a parere dell'Autorità, avrebbe creato forte disuguaglianza nell'ambito della medesima materia e avrebbe comportato gravi oneri per le finanze delle

stazioni appaltanti, in caso di soccombenza in giudizio, a causa delle maggiori spese derivanti dall'espletamento di un arbitrato non amministrato.

Dall'inizio del mandato del nuovo Consiglio, il Presidente dell'Autorità è stato convocato da parte di Commissioni parlamentari per due audizioni.

**Audizioni  
presso  
Commissioni  
parlamentari**

Nel corso della prima audizione, che si è tenuta il 14 dicembre 2004 presso la VIII Commissione permanente Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, la relazione del Presidente dell'Autorità si è articolata in tre parti: la prima relativa al bilancio dell'attività del primo quinquennio dalla nascita dell'Autorità stessa, la seconda afferente le novità provenienti dall'ordinamento comunitario e, infine, la terza consistente nella esposizione delle priorità d'azione e d'intervento individuate dal nuovo Consiglio.

Per quanto riguarda questa ultima parte, è da evidenziare che alcune delle iniziative annunciate – quali la riorganizzazione del Servizio ispettivo, la accentuazione dell'attività di prevenzione attraverso pianificati interventi ispettivi sulle S.O.A. e sulle imprese – sono state già implementate e sono in stato avanzato di esecuzione.

Inoltre, accanto alla illustrazione degli aspetti critici e controversi della disciplina in vigore, nel referto sono state prospettate talune possibili soluzioni normative, basate sulla osservazione e sulla esperienza dell'Autorità nel settore degli appalti di lavori pubblici.

L'altro appuntamento, che si è celebrato nell'anno in corso, è avvenuto su apposito invito della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

Nel corso di questa seconda audizione, tenutasi il 19 gennaio 2005, sono stati trattati principalmente tre temi d'interesse per la menzionata Commissione: le esperienze dell'Autorità nelle aree di confine tra appalti di lavori e di servizi, le linee di azione dell'Autorità e le metodologie adoperate per rendere incisiva l'attività di vigilanza, gli strumenti approntati al fine di prevenire le attività illecite nello svolgimento dei lavori pubblici.

Con riguardo al primo tema, la relazione del Presidente dell'Autorità si è soffermata, tra l'altro, sull'analisi delle gare di servizi mediante *global*

*service* e sui contratti misti. La trattazione del secondo punto si è focalizzata soprattutto sulla illustrazione delle linee di riorganizzazione degli uffici dell'Autorità, in vista dell'attuazione delle linee d'intervento sopra accennate. Infine, con riguardo al terzo tema, è stata rappresentata alla Commissione predetta l'iniziativa dei protocolli di legalità, con l'analisi dei successi e delle criticità che la stessa ha fatto registrare nella applicazione pratica.

Su questa esperienza si è ritenuto opportuno riferire anche in questa *Relazione*, dedicandovi adeguato spazio.

I rapporti con il  
Ministero delle  
infrastrutture e  
dei trasporti

Nella fase di riforma e revisione della disciplina degli appalti di lavori ed opere pubbliche, si è accentuata la collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, amministrazione con la quale l'Autorità, per evidenti ragioni, intrattiene più frequenti rapporti nell'espletamento della propria missione.

Proficuo è stato, difatti, il confronto avvenuto in seno al Gruppo di studio informale, che ha contribuito all'approfondimento delle tematiche relative alla predisposizione dello schema di revisione del D.P.R. n. 554 del 1999, in corso di perfezionamento.

In questa sede è stato possibile, prima, raffrontare le esperienze applicative relative ad una stessa disposizione, analizzate da differenti punti di osservazione e in base alla diversa natura e modalità di coinvolgimento, per poterne trarre utili insegnamenti da spendere a beneficio del comune interesse al miglioramento della disciplina nella materia.

La medesima esperienza si sta replicando per l'iter di revisione del regolamento in materia di qualificazione, il D.P.R. n. 34/00. Anche in questa occasione, il coinvolgimento dell'Autorità da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti consentirà di mettere a disposizione delle scelte riformatrici un più ricco contributo di idee e analisi ed una ampia gamma di soluzioni.

Utile e positivo confronto è avvenuto anche in seno al Gruppo tecnico, previsto dall'apposito protocollo d'intesa stipulato tra l'Autorità e il menzionato Dicastero nel 2001. Tale Gruppo, formalmente istituito con

provvedimento in data 30 novembre 2004, ha preso in esame alcune questioni controverse, addivenendo a soluzioni appropriate e condivise.

La prima questione affrontata è quella del termine di decorrenza del periodo di un anno dalle rese false dichiarazioni, durante il quale sono esclusi dalle procedure di affidamento i soggetti che abbiano reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure stesse (art. 75, comma 1, lett. h), del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

Si è concordato che l'indicato periodo di un anno debba farsi decorrere dalla data in cui la falsità della dichiarazione è accertata dall'Autorità e resa pubblica mediante inserimento della notizia nel *Casellario informatico* dell'Osservatorio.

In relazione ad altra questione discussa, quella delle condizioni per la consegna dei lavori sotto le riserve di legge (articoli 129, comma 1, e 130 del citato D.P.R.) si è convenuto che, per i casi di urgenza sopravvenuta, l'indicata consegna dei lavori possa avvenire solo a condizione che l'urgenza scaturisca da circostanze impreviste ed imprevedibili, abbia carattere cogente, tale cioè da obbligare l'amministrazione a provvedere senza indugio per evitare il pregiudizio del pubblico interesse, ed abbia carattere obiettivo, e cioè non originato da comportamenti omissivi o negligenti da parte dell'amministrazione stessa.

Ulteriori problemi applicativi sono stati sottoposti all'esame dello stesso Gruppo tecnico.

I rilevanti appuntamenti previsti a partire da quest'anno - recepimento delle recenti direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004 e redazione di un testo unico sulla disciplina degli appalti pubblici, in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 - fanno prevedere la partecipazione dell'Autorità ad una stagione di grande interesse e di rilevanti novità nel mercato degli appalti pubblici.

Uno sviluppo degno di nota ha avuto anche la collaborazione con il Ministero della Salute, nata con il protocollo d'intesa sottoscritto con detto Dicastero il 5 dicembre 2001 ed effettivamente avviata con provvedimento

**Il protocollo  
d'intesa con il  
Ministero della  
salute**

del Presidente dell'Autorità in data 14 dicembre 2004, con il quale ultimo provvedimento è stato costituito il Gruppo tecnico permanente previsto dal Protocollo medesimo.

Nel corso della prima riunione, tenutasi il 21 dicembre 2004, è emersa una serie di problematiche concernenti la realizzazione delle opere pubbliche di edilizia sanitaria ed ospedaliera da parte delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere, che hanno fatto ritenere opportuno avviare sia un piano di formazione rivolto al personale delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere, che un programma di ispezioni da parte dell'Autorità presso i grandi ospedali per i quali si sono riscontrati forti ritardi nei tempi di realizzazione.

Considerato il numero crescente sia di esposti che pervengono alle due Amministrazioni, sia di interrogazioni parlamentari e di articoli di stampa che segnalano casi di gravi ritardi nel completamento di dette opere, con connesso eccessivo aumento dei costi, è stato ritenuto prioritario avviare al più presto un programma di ispezioni presso gli ospedali per i quali sono previsti appalti di importo superiore a € 10 milioni .

Per quanto riguarda, invece, l'attività di formazione è stata sottolineata la necessità di coinvolgere innanzitutto i Direttori generali delle Aziende sanitarie che, come rilevato dai rappresentanti del Ministero nei contatti avuti con i medesimi, hanno mostrato di avere una scarsa conoscenza della normativa del settore dei lavori pubblici.

Successivamente, saranno organizzati corsi per il personale delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere.

I corsi saranno articolati in due parti: una di carattere generale, illustrativa degli aspetti principali della normativa dei lavori pubblici, ed una mirata alle esigenze regionali che terrà in considerazione le problematiche più frequentemente emerse in ambito regionale.

Come sopra riportato, un'importante base di discussione sarà costituita dai dati acquisiti nell'ambito delle ispezioni.

Saranno individuati alcuni esempi di buone pratiche per la realizzazione delle opere pubbliche nel settore sanitario, da poter utilizzare come modello di riferimento.

La scelta di tali buone pratiche dovrà avvenire sulla base di due criteri fondamentali: tempo e qualità.

Inoltre, è stato ritenuto di informare le Regioni sull'avvio di una stretta collaborazione tra Ministero e Autorità, in attuazione del protocollo d'intesa.

Per quanto riguarda il piano delle ispezioni, è stato concordato con il Ministero un primo programma di visite a dieci strutture ospedaliere selezionate in base ai criteri sopra enunciati: tre sono già state effettuate (Presidio ospedaliero di Biella, Ospedale di Riccione, Presidio ospedaliero Bonomo di Andria), due sono previste per la fine di maggio (Ospedale di Osimo, in via di realizzazione, Ospedale Belcolle di Viterbo, in corso di completamento) e le restanti cinque saranno completate entro la fine di settembre 2005.

L'Autorità ha avuto ed ha una intensa collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia, attivata su iniziativa dell'allora Presidente Garri e del Procuratore Vigna.

**Rapporti con  
la Direzione  
Nazionale  
Antimafia**

Inizialmente la collaborazione si svolgeva attraverso un "tavolo di lavoro" tra l'Autorità, la D.N.A. ed il Ministero dell'Interno.

Oggetto di tale collaborazione era lo scambio di notizie ed informazioni attinenti gli appalti pubblici ed in particolare le devianze tipiche degli appalti viste in riferimento alle modalità complesse ed articolate (ed in continua evoluzione) con le quali la criminalità cerca di condizionare il settore.

Tale prima fase di collaborazione ha portato l'Autorità a fornire alla D.N.A., ora in modo continuativo e stabile, due principali fonti di conoscenza come nel seguito indicate:

- copia di tutte le delibere che si concludono con l'interessamento della competente Procura della Repubblica; ciò affinché la stessa D.N.A. sia di impulso all'attività d'indagine;
- il collegamento informatico stabile con il quale la D.N.A. dispone degli analoghi dati sugli appalti che l'Autorità acquisisce per il tramite dell'Osservatorio e che le stazioni appaltanti sono obbligate a fornire ai sensi dell'art. 4, comma 17, della legge n. 109/94.



Occorre sottolineare che da tale scambio la D.N.A. ha tratto particolare utilità, poiché a sua volta ha messo a punto una “banca dati dedicata” agli appalti pubblici di lavori (“filtrata” rispetto a quella dell’Autorità) che la stessa D.N.A. ha messo a disposizione (in rete) di tutte le Direzioni Distrettuali Antimafia ai fini di un attività di “prevenzione” (viene particolarmente utilizzata per i riscontri incrociati).

Quanto al “tavolo di lavoro”, vi è da dire che esso non è più attivo, dato che le funzioni di ricognizione che esso svolgeva sui fenomeni di devianza che affliggono il settore degli appalti, si sono trasferite in capo al “Gruppo nazionale di coordinamento delle infrastrutture strategiche” istituito presso il Ministero dell’Interno con D.M. 14 marzo 2003 e in seno al quale sono presenti due rappresentanti dell’Autorità (Servizio Ispettivo ed Osservatorio). Si precisa che tale Gruppo nazionale, la cui istituzione discende dall’art. 15, comma 5, del D.Lgs. n. 190/2002, è dedicato esclusivamente alle misure di prevenzione e monitoraggio delle infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle grandi opere di cui alla legge n. 443/2001 ecc. e non si occupa degli aspetti propriamente tecnici che invece, come noto, fanno capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In termini di scambio di dati e di informazioni è da precisare che mentre l’Autorità ha dato un notevole contributo alla D.N.A. (si pensi che la stessa D.N.A. non ha gli strumenti giuridici per acquisire i dati sugli appalti su base nazionale), non altrettanto può avvenire a favore dell’Autorità a causa del fatto che le informazioni e i fatti sono generalmente coperti da “segreto istruttorio”. L’Autorità ha, inoltre, tenuto presso la D.N.A. una serie di relazioni qualificate in ordine a vari argomenti, tra cui si indicano:

- la ricognizione dei cosiddetti “fenomeni sotto osservazione”;
- le anomalie riscontrate in tema di “opere segretate”;
- relazioni varie sui “comuni sciolti per mafia”;
- relazione sul “Ponte sullo stretto di Messina”;
- rapporti generali su attività delle S.O.A.;
- elenco di dirigenti dell’Autorità disponibili a svolgere consulenze presso le Procure della Repubblica.

I Protocolli di intesa stipulati con la Guardia di Finanza e con la Ragioneria Generale dello Stato sono finalizzati a disciplinare un rapporto di collaborazione volto all'accertamento di violazioni alla normativa in materia di opere e lavori pubblici.

In particolare, il protocollo con la Guardia di Finanza consente all'Autorità di avvalersi del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato per l'effettuazione di accertamenti sulle violazioni alla normativa dei lavori pubblici.

Non è prevista la costituzione di Gruppi tecnici, ma le forme e le modalità di collaborazione sono stabilite di volta in volta in base alle esigenze e alle necessità contingenti.

Di recente, grazie all'intesa con la Guardia di finanza è stato possibile il potenziamento dell'attività di prevenzione e di contrasto al fenomeno dei "certificati falsi", mediante un piano di ispezioni in loco presso le S.O.A. e le imprese, in parte già eseguito ed in parte *in itinere*.

In tal modo, è stato possibile effettuare verifiche ed accertamenti più approfonditi e numerosi, affidati a gruppi ispettivi con composizione paritetica.

In altri termini, si è potuto sperimentare, come già in altre analoghe evenienze, l'utilità di uno sforzo sinergico tra le parti della convenzione di cui trattasi, con miglioramento apprezzabile della qualità dell'attività di controllo, atteso il concorso di professionalità con diverse ed adeguate specializzazioni, e della quantità dei risultati, potendo avvalersi del personale qualificato di entrambi gli Organismi.

Altra rilevante collaborazione è quella con l'Agenzia del demanio, nata con la recente sottoscrizione, il 15 aprile 2005 di apposito protocollo d'intesa.

Una evidente convergenza di interessi ha determinato la volontà di sottoscrivere l'accordo in questione: da una parte, l'interesse dell'Autorità ad acquisire una mappa completa ed aggiornata degli interventi sugli immobili demaniali e dall'altra, l'interesse dell'Agenzia del demanio ad avere dati ed informazioni - forse frammentarie, ma che possono essere riunite in un quadro complessivo - di cui è in possesso l'Autorità, di grande utilità

**I protocolli  
d'intesa con  
la Guardia  
di Finanza e  
la Ragioneria  
Generale  
dello Stato**

**Protocollo  
d'intesa con  
l'Agenzia del  
demanio**

nell'espletamento della missione di riqualificazione del patrimonio pubblico e di ottimizzazione nell'allocazione dei relativi stanziamenti, compiti affidati alla stessa Agenzia.

Con tale accordo le parti si sono impegnate a mettere reciprocamente a disposizione i dati e le informazioni in proprio possesso, acquisiti attraverso il monitoraggio sugli investimenti pubblici nel settore della manutenzione degli immobili pubblici, con particolare riguardo all'analisi del rapporto tra investimenti e ciclo degli immobili.

Un apposito gruppo di lavoro paritetico, previsto nel citato protocollo ed attualmente in via di costituzione, dovrà individuare in dettaglio le modalità dello scambio dei dati di reciproco interesse.

**Protocollo  
d'intesa con  
il Sincert**

Nell'ambito dell'esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00, l'Autorità detiene anche il potere di verifica e controllo sull'applicazione delle procedure adottate dagli enti certificatori e, in relazione a detto potere, è necessario indicare agli enti certificatori le modalità per l'accertamento della conformità ai requisiti applicabili e per il rilascio delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità e delle dichiarazioni della presenza degli elementi significativi e correlati di sistema qualità, ai fini della qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici.

In questa attività l'Autorità, grazie al protocollo d'intesa sottoscritto il 26 novembre 2004, potrà avvalersi della collaborazione del SINCERT, firmatario degli Accordi di mutuo riconoscimento tra enti di accreditamento europei (Accordi multilaterali MLA EA).

Tale accordo di collaborazione nasce dalla condivisione da parte dell'Autorità delle procedure elaborate dal SINCERT per il rilascio della certificazione di sistema di gestione per la qualità (contenute nel regolamento tecnico identificato dalla sigla RT-05), nonché per il rilascio della dichiarazione degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità (contenute nel regolamento tecnico identificato dalla sigla RT-08).

Il rapporto di collaborazione si concretizzerà tramite la costituzione di un'apposita struttura di supporto tecnico, denominata Commissione di Supporto all'Autorità (CSA), che - garantendo terzietà ed indipendenza rispetto all'attività istituzionale del SINCERT quale Ente di accreditamento - avrà, da subito, il compito di accertare e confermare il rispetto delle disposizioni contenute nei sopra menzionati regolamenti tecnici (RT-05 e RT-08) da parte degli enti certificatori, e, in prospettiva futura, il compito di contribuire al miglioramento e rafforzamento delle medesime disposizioni.

L'Autorità, nel 2004, ha continuato la propria attività nei progetti di gemellaggio (*Twinning project*).

**Twinning  
project**

Dopo la conclusione dei progetti relativi a Lituania, Slovacchia e Romania, l'Autorità, nel corso del 2004, ha, altresì, portato a termine le attività relative al progetto di gemellaggio con Cipro, nel quale ha partecipato insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, assumendo il ruolo di amministrazione *leader*.

E' stato poi avviato un progetto, sempre in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, riguardante la Turchia, il cui termine è previsto per la seconda metà del 2006.

Le attività a carico degli esperti dell'Autorità nell'ambito di quest'ultimo progetto si esplicano nelle seguenti quattro componenti fondamentali:

- regolazione: consistente nell'analisi della legislazione turca rilevante; redazione di manuali e analisi di impatto della regolamentazione; analisi comparata del sistema dei ricorsi; proposta di modifica della legislazione primaria e secondaria e studio della cooperazione tra istituzioni competenti nella materia.
- organizzazione: riguardante l'analisi della organizzazione dell'autorità per gli appalti turca; la definizione di un nuovo schema di organizzazione e delle procedure; l'analisi dei requisiti del nuovo sistema informatico e sviluppo di una metodologia per il monitoraggio delle gare; lo sviluppo di un sistema di controllo interno.

- formazione: comprendente la predisposizione di un programma di formazione per i funzionari del Paese beneficiario.
- comunicazione: comprendente l'organizzazione di seminari e di una conferenza che coinvolga rappresentanti di altri Stati Membri al fine di illustrare, in particolare, i risultati ottenuti e la predisposizione di un piano di comunicazione.

Si fa presente, inoltre, che l'Autorità, ai fini della partecipazione ai gemellaggi, è stata accreditata- dalla Commissione Europea nella lista dei *mandated body*, quale organismo a cui è riconosciuta una particolare esperienza in un dato settore dell'*acquis communautaire*.

## Conclusioni e prospettive

È tempo, quindi, di tirare le somme delle considerazioni esposte a consuntivo delle attività svolte nell'anno 2004 e anche negli anni precedenti. Gli aspetti di riflessione che ne conseguono cercano di gettare uno sguardo sulle prospettive che si intravedono sul ruolo che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dovrà assumere in un contesto profondamente mutato e in rapida accelerazione. Le prospettive sono inserite in un quadro a più livelli che definiscono le condizioni di contorno e le dinamiche in cui si muove il sistema nazionale, europeo e internazionale.

Nell'ultimo quarto del secolo scorso, si è avuto un eccezionale progresso globale. In media, la mortalità infantile è diminuita, le persone sono meglio nutrite, vivono più a lungo, hanno un maggior livello di istruzione e hanno incrementato i propri redditi. Ma i miglioramenti sono variabili e, in taluni casi, si sono avuti peggioramenti. Infatti, si è avuto, in determinate aree e anche tra settori appartenenti ad una medesima area, un progressivo incremento delle disuguaglianze.

**Il contesto  
internazionale**

La scienza e la tecnologia hanno accelerato la propria evoluzione; oggi, lo sviluppo dell'*Information Communication Communication Technology* (ICT) e, in particolare, la diffusione di *internet* può consentire, in presenza di una cultura di base essenziale e a costi sempre minori, l'accesso a maggiori moli di dati e di notizie a più persone, incrementandone l'informazione, la conoscenza, la correttezza dell'azione decisionale e l'inserimento in strati della società connotati da consapevolezza, cultura e benessere.

Per converso, l'uso distorto della scienza e della tecnologia stanno dando luogo a nuovi rischi e a minacce imprevedute: gli Stati al di fuori della comunità internazionale, il terrorismo e la criminalità organizzata stanno utilizzando l'evoluzione della scienza e della tecnologia per perfezionare la qualità e l'efficacia delle proprie azioni.

Il fenomeno della cosiddetta "economia sommersa", in assenza di poderose iniziative di contrasto, tende ad intensificarsi e ad integrarsi

sempre più con l'economia legale. Il potere della criminalità organizzata è cresciuto molto di più delle contromisure poste in opera dagli Stati e dalle istituzioni multilaterali. In particolare è cresciuto il suo potere funzionale e il suo potere finanziario. La misura dell'entità del riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite è un indicatore significativo dell'immenso potere della criminalità organizzata: esso, nell'anno 2000 è stato stimato dal governo statunitense pari ad un minimo di 750 miliardi di dollari, importo ben superiore al prodotto interno lordo di molti Stati avanzati e al fatturato della più florida multinazionale.

Ancora, è stata misurata una correlazione inversa tra sviluppo economico e l'entità delle distorsioni che possono affliggere una società e che si riassumono nella corruzione, nella criminalità organizzata, nel riciclaggio del denaro sporco e nel terrorismo. È ormai di tutta evidenza il fatto che, quanto più una società è permeata nel profondo da valori etici, tanto più essa tende ad arricchirsi e a distribuire equamente il benessere tra i propri membri.

Infine, molte analisi indicano che le norme non sono più adeguate: ideate in periodi che appaiono oggi lontani, non costituiscono più, nonostante gli encomiabili sforzi delle istituzioni, dei governi, delle forze dell'ordine e della magistratura, un deterrente e una contromisura efficace.

In tale ambito, vasto, complesso e articolato, lo scopo ultimo del ruolo della vigilanza, di cui questa Autorità - insieme ad istituzioni consimili - è parte, tende a delinarsi in maniera più netta e compiuta.

Esso, prevenendo le azioni distorsive che corrodono la società civile, contrastandole e sanzionandole non solo si pone al servizio di principi di natura universale, ma privilegia altresì le imprese virtuose, dà certezza ai contratti, promuove la competitività, innesca processi di innovazione e percorsi di razionalizzazione, in una parola promuove la crescita politica, economica, industriale e sociale.

Pertanto, gli organismi preposti alla vigilanza, al cui insieme questa Autorità si onora di appartenere, costituendo un baluardo fondamentale contro le devianze, rappresentano una direttrice fondamentale dello

sviluppo, del benessere, della sostenibilità, dell'equità e realizzazione individuale, nonché dell'armonia della vita sociale ed economica e della preparazione nei confronti del futuro degli Stati in cui operano.

Sin dalle origini, la Comunità europea si è mossa e progressivamente consolidata nella costruzione di una regione politico-economica unitaria, secondo linee direttrici fondanti tese a sviluppare la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nel presupposto che la concorrenza non distruttiva fosse non solo un fattore di efficienza ed economicità, ma anche di efficacia, di qualità, di innovazione e di sviluppo.

**Il contesto europeo**

Dai primordi tesi alla realizzazione di economie settoriali di scala e di scopo, la Comunità si è rafforzata progressivamente con la creazione del mercato interno, con la definizione tramite l'unione monetaria di una moneta universale alternativa al dollaro, con la definizione dell'ambizioso obiettivo di divenire la prima società al mondo basata sulla conoscenza, con l'estensione ai Paesi dell'Est e con la promulgazione della Carta costituzionale che definisce nuovi poteri centralizzati tesi a definire strategie e porre in essere tattiche ed azioni unitarie facendo della diversità un fattore di arricchimento e non di divisione.

Anche se molti problemi tuttora permangono e rappresentano gli ostacoli ancora da superare nei confronti del raggiungimento dell'obiettivo della creazione di una unione politica capace di fronteggiare ad armi pari le sfide poste dai maggiori protagonisti del nuovo secolo, oggi l'Unione europea rappresenta il miglior esempio al mondo di *governance* pacifica ed efficace di una regione politico-economica ampia, diversificata e complessa, nel quadro di principi universalmente condivisi.

Per quanto attiene alle tematiche di interesse di questa Autorità, al fine di disciplinare e garantire la massima concorrenza, economicità e qualità degli appalti di servizi, forniture e lavori pubblici, degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, la Comunità si è mossa dapprima con l'emissione di direttive specifiche, recepite nel nostro ordinamento con vari atti normativi.