

L'attuazione del disegno organizzativo

La legge quadro in materia di lavori pubblici assegna all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, coerentemente alla posizione di indipendenza e alla natura delle funzioni attribuite, il potere di disciplinare in piena autonomia la propria organizzazione e la propria attività.

Autonomia ...

Rispetto ad un modello astratto di autorità indipendente, l'assetto istituzionale dell'Autorità che la legge quadro disegna presenta alcune peculiarità: ha, infatti, in comune con le altre Autorità i principi costitutivi tipici ma se ne differenzia perché il supporto strumentale ed organizzativo è disciplinato in modo puntuale dalla legge stessa.

...e vincoli
di legge

Da questo punto di vista è possibile ravvisare una certa discrasia tra le previsioni normative che attribuiscono all'Autorità funzioni complesse e nuove¹ e l'insieme degli strumenti operativi messi a sua disposizione per conseguire gli obiettivi assegnati.

Compiti e strumenti
organizzativi propri

Sull'organizzazione dell'Autorità e sul reclutamento del personale dipendente, la legge fissa infatti taluni vincoli: il personale dei diversi servizi è previsto da rigide indicazioni quantitative, per le assunzioni è prescritto il ricorso all'istituto della mobilità, oltre che a procedure concorsuali. Funzionale ai compiti istituzionali dell'Autorità, connotati, come detto, da rilevanti elementi di novità sono, invece, professionalità non agevolmente acquisibili attraverso procedure di mobilità o concorsuali. Ciò ha consigliato di tenere sottodimensionate, e notevolmente, le presenze di personale nell'organico.

A ciò si aggiunga che le disposizioni regolamentari che completano la disciplina normativa assegnano compiti che ancor più richiedono professionalità specifiche: si considerino i compiti di vigilanza su strutture miste

¹ Vedi capitolo 1.

Capitolo 6

come le SOA e di richieste sul funzionamento di queste società per azioni che a loro volta devono avere i necessari caratteri di indipendenza.

Sotto il profilo organizzativo, la legge quadro pone espressamente² alle dipendenze dell'Autorità, che funziona come organo collegiale, la Segreteria tecnica, il Servizio ispettivo e l'Osservatorio.

Altri strumenti
organizzativi ...

L'Autorità, oltre a queste strutture proprie, dispone anche di altri strumenti organizzativi previsti dalla legge.

...consulenza
di altre istituzioni

Per le «questioni di ordine tecnico» l'Autorità può avvalersi della «consulenza» del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali.

Articolazioni
regionali

Inoltre, l'assetto organizzativo dell'Autorità prevede anche articolazioni direttamente collegate con le organizzazioni regionali. La legge prevede, infatti, che possa avvalersi delle Unità specializzate regionali³ e che l'Osservatorio si articoli in una sezione centrale e in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. Per la definizione di questo ultimo comparto della propria organizzazione l'Autorità ha scelto di porre in essere, attraverso lo strumento del Protocollo d'intesa⁴, previsto dalla legge, un modello orientato a evitare duplicazioni di strutture di raccolta ed elaborazione dati sul territorio. Le sezioni regionali dell'Osservatorio inserite nell'organizzazione delle regioni e province autonome hanno organizzazione separata rispetto agli Osservatori regionali e dipendenza funzionale dall'Autorità.

Regolamenti ...

L'organizzazione dei vari settori e le modalità di esercizio delle relative funzioni, assegnate — come detto — ad iniziative regolamentari della stessa Autorità⁵, sono state adottate con atti ispirati a criteri di trasparenza, contraddittorio, flessibilità organizzativa ed efficacia dell'azione, con particolare attenzione per tempi e modalità di esecuzione. Nel rispetto di questi principi, le disposizioni regolamentari sono diversamente articolate, con

² Art. 4, co. 10.

³ Vedi capitolo 11.

⁴ Il testo del Protocollo d'intesa è riportato nel Volume II, Sezione IV.

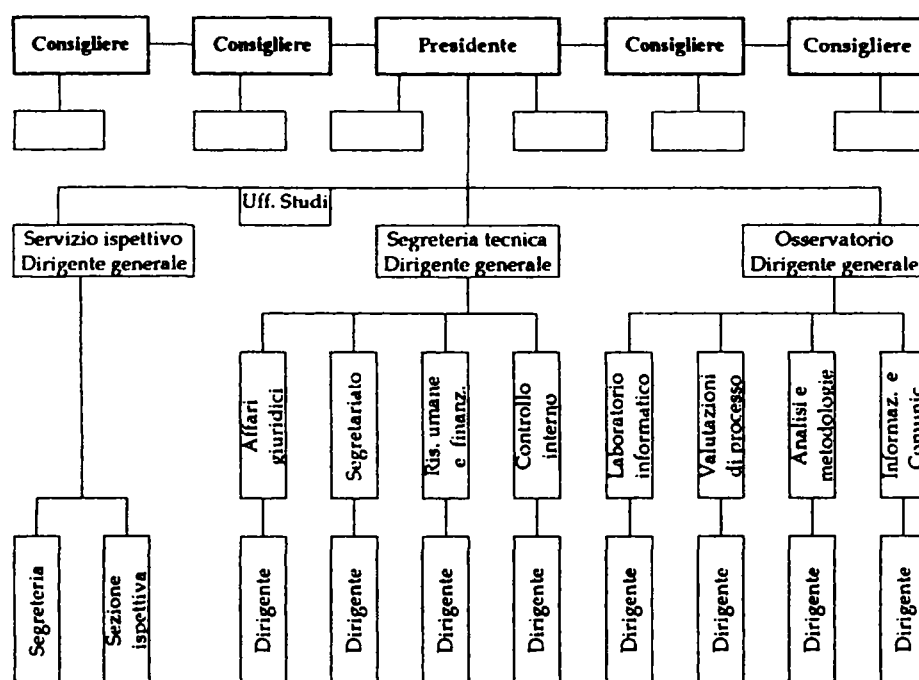
⁵ I regolamenti approvati dall'Autorità sono riportati nel Volume II, Sezione I.

differenti gradi di complessità organizzativa, in ragione delle funzioni che ciascun servizio è chiamato a svolgere.

I regolamenti relativi alla Segreteria tecnica, al Servizio ispettivo e all'Osservatorio contengono, infatti, sia disposizioni organizzative sia la disciplina dei procedimenti propri delle funzioni assegnate a detti Servizi e delle modalità di collegamento con l'Autorità. L'assegnazione a questa come organo collegiale (il Consiglio) delle competenze deliberanti richiedeva l'individuazione dei momenti nei quali i risultati dell'attività dei servizi dovevano essere ad essa deferiti.

Sotto il profilo meramente organizzativo l'assetto che ne deriva è riportato nella figura 6.1.

Figura 6.1. - Organigramma



In base al potere di darsi la propria organizzazione, l'Autorità si è inoltre dotata di un regolamento di funzionamento del Consiglio, che disciplina le riunioni per quanto attiene a formulazione dell'ordine del giorno, convocazione e svolgimento. Le deliberazioni del Consiglio sono assunte con il voto favorevole della maggioranza dei componenti presenti e, in caso di parità, prevale il voto del Presidente. Il Consiglio delibera, inoltre, gli in-

... funzionamento
del Consiglio ...

Capitolo 6

dirizzi generali dell'attività della Segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio e delle altre strutture, ivi compresi la Camera arbitrale ed il Sistema unico di qualificazione delle imprese.

... comportamento ... Il Consiglio dell'Autorità ha approvato il codice di comportamento di tutti i suoi componenti e dipendenti, che fissa una serie di incompatibilità e di regole da osservare nello svolgimento delle rispettive funzioni.

... procedimenti amministrativi ... Per quanto attiene ai procedimenti amministrativi di propria competenza, l'Autorità ha adottato⁶ un regolamento che disciplina sia i procedimenti su iniziativa di parte sia quelli promossi d'ufficio. Sono stati, tra l'altro, fissati i termini per la conclusione di ciascun procedimento, per consentire la massima partecipazione degli interessati e per regolare l'attività di acquisizione — obbligatoria o facoltativa — di pareri presso organi od enti interessati.

... accesso ai documenti ... Particolare rilevanza assume il regolamento che distingue in categorie i documenti dei quali l'Autorità dispone, con un dettagliato elenco di quelli sottratti al diritto di accesso⁷ per motivi o di riservatezza o di ordine e sicurezza pubblici. Lo stesso regolamento riporta precise regole sullo svolgimento e sul differimento del procedimento di accesso agli atti.

... interventi regolatori ... Il Consiglio dell'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno adottare un regolamento dei propri interventi, per disciplinare i procedimenti istruttori da cui derivi l'adozione di atti di regolazione o di determinazioni, facendoli precedere da audizioni cui possono intervenire le amministrazioni e le categorie interessate nonché coloro che, avendone fatto richiesta, vi siano stati ammessi dal Presidente dell'Autorità.

... sanzioni pecuniarie ... È stato approvato anche un regolamento contenente norme in materia di irrogazione delle sanzioni pecuniarie che disciplina, in particolare, la contestazione delle violazioni e la riscossione delle somme che si rendono dovute.

⁶ Ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁷ Art. 24, l. n. 241/90.

Anche le procedure per lo svolgimento di audizioni periodiche con i
soggetti pubblici e privati operanti nel mercato degli appalti sono state di-
sciplinate da un regolamento.

... audizioni
periodiche ...

Per quanto riguarda gli aspetti contabili e la gestione dei fondi asse-
gnati, il Consiglio ha tempestivamente predisposto il regolamento di con-
tabilità finanziaria che, a causa della complessità del procedimento previsto
per l'approvazione, non è stato possibile applicare alla gestione del primo
anno.

... contabilità

L'attività regolamentare non si è conclusa; sono in via di definizione i
regolamenti relativi alle procedure e alle modalità per lo svolgimento delle
funzioni assegnate dalla legge in materia di Sistema unico di qualificazione
delle imprese e di Camera arbitrale nonché i regolamenti per la determina-
zione delle modalità di conferimento degli incarichi professionali di perizie
ed analisi economiche, per la consultazione degli esperti, per la risoluzione
di questioni controverse, per le modalità di svolgimento delle ispezioni.

Evoluzione
dell'attività
regolamentare

Può dirsi, però, che l'Autorità ha provveduto ad individuare tutte le
strutture organizzative necessarie. Attualmente, alcune di esse sono state
costituite e poste in grado di funzionare e per altre sono in corso di perfe-
zionamento le procedure di attivazione⁸; ha anche provveduto a regolare
nei termini anzidetti le procedure per il conseguimento dei propri fini isti-
tuzionali.

⁸ Vedi capitolo 10.

PAGINA BIANCA

La Segreteria tecnica

La Segreteria tecnica, alla quale è preposto un dirigente generale, si articola in settori: Segretariato, Affari istituzionali e giuridici, Risorse umane e finanziarie, Ufficio di controllo interno. Tutti gli uffici sono subordinati al Consiglio dell'Autorità e suoi ausiliari, in quanto strumentali all'espletamento dei compiti istituzionali dell'Ente.

Articolazione

Alla Segreteria tecnica sono demandate le attività connesse alla gestione dei servizi comuni utilizzati dall'intera struttura dell'Autorità: gestione delle risorse finanziarie, risorse umane e provveditorato, servizio del personale ausiliario, corsi di formazione e preparazione del personale, protocollo, sistema informativo e così via.

Compiti

Oltre ai servizi di uso generale, alla Segreteria tecnica è stata affidata una specifica attività istruttoria e di elaborazione, che richiede professionalità dotate di notevoli conoscenze tecniche, giuridiche ed economiche, per esperire le istruttorie dei lavori del Consiglio, proporre l'adozione di atti regolamentari e di provvedimenti organizzativi di competenza del Consiglio, studiare ed approfondire i dati forniti dagli altri servizi e propedeutici all'esercizio delle attività proprie del Consiglio, dare esecuzione alle deliberazioni adottate, esprimere — su richiesta del Consiglio — pareri su questioni di interesse dell'Autorità.

Tale complesso di attività viene espletato dall'ufficio affari istituzionali e giuridici, altresì incaricato di trattare il contenzioso, organizzare seminari e convegni e curare i rapporti con le istituzioni internazionali e comunitarie.

Gli uffici della Segreteria tecnica assicurano inoltre una completa collaborazione ai componenti dell'Autorità per consentire loro un adeguato svolgimento delle attività istituzionali.

Capitolo 7

Nell'ambito della Segreteria tecnica opera anche l'Ufficio studi con compiti di consulenza giuridica ed economica, ricerca giurisprudenziale e legislativa, elaborazione di dati e risultati dell'attività degli altri uffici, anche ai fini di predisporre la relazione annuale da presentare al Governo e al Parlamento.

Il Servizio ispettivo

La norma che istituisce il Servizio ispettivo è oggetto di una singolare vicenda normativa: previsto dalla legge quadro sui lavori pubblici fin dalla sua prima stesura, che gli riservava professionalità molto qualificate¹, in seguito ad una modifica normativa² fu dislocato presso il Ministero dei lavori pubblici con la mutata denominazione di Servizio di Ispettorato Tecnico e con l'ordinaria «professionalità amministrativa e tecnica» prevista per il pubblico impiego. Di conseguenza, i suoi compiti restavano circoscritti all'ordinaria attività di quel dicastero, salvo il caso³ in cui l'Autorità avesse esercitato la facoltà di avvalersene per propri compiti istituzionali. L'ultima stesura della legge quadro ha ricondotto il Servizio nell'ambito dell'Autorità ed è l'amministrazione dei lavori pubblici che può avvalersene per ispezioni necessarie. In sede di prima applicazione della legge stessa, alla copertura dell'organico dirigenziale si è provveduto, in via prioritaria, con il personale che nel frattempo era stato assunto mediante concorso dal Ministero.

Vicende
della normativa
sul Servizio

Dal 1° dicembre 1999, con l'entrata in servizio di 21 dirigenti (16 tecnici e 5 amministrativi), sono rimaste vacanti 4 delle 25 posizioni previste dalla legge. In totale, attualmente l'organico si compone di 37 addetti, a fronte dei 125 previsti per operare 'a regime'. In relazione ai quattro posti vacanti di dirigente, non si è ritenuto in questa fase di dar luogo ad uno scorrimento della graduatoria, dovendosi valutare l'opportunità di completare le previste professionalità mediante l'assunzione di elementi dotati di

¹ In base all'originaria formulazione della norma, per l'assunzione dei dirigenti erano richieste specifica preparazione professionale ed esperienza.

² Ad opera del d.l. 3 aprile 1995, n. 101, conv. l. 2 giugno 1995, n. 216 ('Merloni bis').

³ Previsto dall'art. 4, co. 6, l. n. 109/94 nella 'versione Merloni bis'.

Capitolo 8

specifica preparazione ed esperienza professionale connesse ai compiti ispettivi.

Compiti

Spetta al Consiglio deliberare l'indirizzo generale del Servizio e ad esso fanno capo tutte le decisioni finali oltre a quelle di indirizzo e programmatiche in esito ad accertamenti, indagini, istruttorie, ispezioni. Il ruolo del Servizio si qualifica per l'attività ispettiva e per gli accertamenti⁴ nelle materie di competenza dell'Autorità. Ne deriva, nel disegno del legislatore, che il Servizio deve occuparsi sia delle ispezioni sia degli accertamenti nelle materie di competenza dell'Autorità — compito più generale, trasversalmente inerente alle attribuzioni dell'Autorità — a supporto del ruolo istituzionale di questa. In tale ambito funzionale, dove le ispezioni si correlano alla più generale attività di accertamento, in un rapporto di *species a genus*, spicca per la sua potenziale incisività l'attività ispettiva che, pur appartenendo all'azione amministrativa latamente intesa, se ne differenzia per l'insita interferenza nella sfera di attività e interesse di terzi.

Del Servizio ispettivo può avvalersi, come prima accennato, anche il Ministero dei lavori pubblici che, d'intesa con l'Autorità⁵, può fare ricorso ad esso per i propri compiti di ispezione e controllo. Tale previsione — che si inquadra nel più generale fenomeno di collaborazione o raccordo funzionale tra amministrazioni auspicato dallo stesso legislatore — attribuisce all'apparato dell'Autorità, limitatamente all'aspetto considerato, un collegamento funzionale dettato dalla propria idoneità a soddisfare esigenze dell'amministrazione statale che, appunto, trovano nella specializzazione dei peculiari compiti assegnati al Servizio un referente funzionale.

Articolazione
degli uffici

Il regolamento di organizzazione del Servizio è improntato alla concezione di un organismo dotato di flessibilità e snellezza di impiego in modo da assicurare efficacia, efficienza e speditezza degli interventi di competenza. Scartata l'idea di un assetto articolato sulla base di formali competenze, preventivamente determinate per territorio o per materia, si è deli-

⁴ Art. 4, co. 6 e co. 10 *bis*.

⁵ Art. 4, co. 10 *bis*, parte seconda.

neata una struttura operante secondo criteri di organizzazione meglio rispondenti alle esigenze poste dai singoli interventi e sulla base di indirizzi, criteri e modalità deliberati dal Consiglio in relazione a specifici compiti od attività di più ampia portata. In concreto, la struttura del Servizio ispettivo si articola in un Ufficio di segreteria e nella Sezione ispettiva, alle dirette dipendenze del Direttore.

In particolare, l'Ufficio di Segreteria svolge analisi sulla normativa dell'attività ispettiva, esamina e rielabora le risultanze delle indagini e delle istruttorie e, in collaborazione con l'Osservatorio, formula proposte per ispezioni e per indagini campionarie sulla regolarità delle procedure di affidamento degli appalti e, in generale, su difformità e irregolarità nella gestione delle opere pubbliche. Coadiuvata, infine, la Sezione ispettiva in vista del migliore svolgimento dei compiti a questa demandati.

La Sezione ispettiva compie verifiche e accertamenti, svolge attività ispettiva, esamina denunce e segnalazioni in vista di un'ispezione o dell'archiviazione.

Il Servizio ha finora svolto prevalentemente attività istruttoria a supporto delle decisioni del Consiglio. A causa dell'esiguità del personale e della sola recentissima assunzione dei dirigenti, non ha invece potuto procedere ad accertamenti ed ispezioni mediante sopralluoghi.

Attività svolte

L'attività del Servizio è stata orientata a fornire tempestiva risposta alle richieste provenienti dall'esterno. In particolare, ha riguardato l'acquisizione di tutte le segnalazioni, esposti e denunce e la loro istruttoria mediante l'analisi della documentazione richiesta ed acquisita in relazione al singolo caso nonché dei chiarimenti e delle giustificazioni fornite, nel rispetto del contraddittorio e della riservatezza. Sono state inoltre formulate motivate proposte di archiviazione o di trattazione delle questioni esaminate e sono stati eseguiti gli adempimenti conseguenti alle decisioni del Consiglio.

Il Servizio ha poi curato l'istruttoria e la trattazione dei numerosi quesiti sottoposti all'Autorità, in genere riguardanti dubbi interpretativi nonché l'elaborazione di schemi di atti di determinazione, quando la que-

Capitolo 8

stione avesse valenza generale. Ha infine gestito il complesso procedimento di formazione degli atti di regolazione (acquisizione di documentazione, memorie e relazioni scritte attinenti al caso, esame delle risultanze delle audizioni compiute). Particolarmente significativo è stato l'apporto del Servizio alla predisposizione dei pareri resi dall'Autorità sui vari regolamenti attuativi previsti dalla legge⁶.

⁶ Per un'analisi di questa attività, vedi capitolo 12. Il testo dei pareri è riportato nel Volume II, Sezione II.

L'Osservatorio

Nell'assetto organizzativo dell'Autorità, l'Osservatorio dei lavori pubblici¹ rappresenta lo strumento operativo attraverso il quale disporre di elementi conoscitivi essenziali per poter svolgere la funzione istituzionale di vigilanza, da un lato, e di orientamento e indirizzo del mercato dall'altro.

All'Osservatorio pervengono, inviate dalle stazioni appaltanti, tutte le informazioni sullo stato del mercato degli appalti pubblici, con una connotazione 'dinamica' che segue le diverse fasi del processo produttivo. L'acquisizione delle informazioni è regolata da modalità e scadenze temporali prescritte dalla legge e disciplinate da atti dell'Autorità.

Compiti

L'attività dell'Osservatorio si concreta, oltre che nell'acquisizione delle informazioni, anche nell'elaborazione delle stesse, come base per molteplici valutazioni.

I dati relativi a programmazione, esecuzione e collaudo degli interventi in materia di lavori pubblici vengono infatti elaborati allo scopo di rilevare le eventuali patologie che si verifichino in relazione all'osservanza della normativa, alle procedure di affidamento dei lavori, all'economicità della loro esecuzione e al potenziale pregiudizio per l'erario.

Tra i compiti dell'Osservatorio rientrano, inoltre, sia la determinazione dei costi standardizzati per tipo di lavoro e per aree territoriali, da elaborare attraverso un dinamico monitoraggio del mercato, sia la tenuta del casellario delle imprese di costruzioni qualificate e delle società di attestazione (SOA)².

¹ L'Osservatorio è stato avviato dal Consiglio con deliberazione del 19 ottobre 1999, pubblicata sulla G.U. del 2 novembre 1999.

² Vedi capitolo 10.

Capitolo 9

Si tratta di strumenti che possono consentire l'assunzione di precise strategie per promuovere la trasparenza del mercato, una maggiore omogeneità di comportamento delle amministrazioni nell'attuazione dei programmi di spesa e la qualità del prodotto.

A norma di legge, l'Osservatorio si articola in una sezione centrale collegata con le sezioni regionali secondo modi e protocolli definiti di concerto dall'Autorità e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano³.

Articolazione
degli uffici

Per assicurare l'operatività dell'Osservatorio, la sua sezione centrale è stata articolata in quattro settori: Laboratorio informativo, Valutazioni di processo, Analisi e metodologie, Informazione e comunicazione.

Il *Laboratorio informativo*, costituito dal complesso delle strumentazioni informatiche e dotato di addetti specializzati, provvede a progettare e gestire le reti interne ed esterne che collegano la sezione centrale dell'Osservatorio con quelle regionali e con numerosi enti pubblici, a tenere ed aggiornare gli archivi informatici dell'Autorità, le banche dati e gli archivi di settore.

Il settore *Valutazioni di processo* svolge analisi e valutazioni concernenti la programmazione triennale e gli elenchi annuali di lavori pubblici, i dati informativi sui lavori pubblici in tutto il territorio nazionale, compie il monitoraggio di bandi ed avvisi di gara, aggiudicazioni e affidamenti, imprese partecipanti, impiego della mano d'opera, rispetto delle norme di sicurezza, costi e relativi scostamenti rispetto a quelli preventivati, tempi di esecuzione e modalità di attuazione degli interventi, ritardi e disfunzioni.

Il settore *Analisi e metodologie* svolge, secondo criteri generali approvati dal Consiglio, attività di studio e di supporto alle decisioni, finalizzate alla selezione ed elaborazione dei dati, all'individuazione degli 'indicatori' più significativi per evidenziare le disfunzioni nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici.

Il settore *Informazione e comunicazione* garantisce l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni ed

³ Vedi capitolo 11.

adempie, su indicazione del Consiglio dell'Autorità, agli oneri di pubblicità e di conoscibilità; consente infine — su richiesta — l'accesso agli atti e cura l'organizzazione delle iniziative informative e delle pubblicazioni dell'Autorità.

PAGINA BIANCA