

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE  
REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II  
DELLA COSTITUZIONE

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 2001

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

**INDICE****Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici**

|                    |              |  |               |              |
|--------------------|--------------|--|---------------|--------------|
| PRESIDENTE .....   | Pag. 3, 5, 6 |  | * GARRI ..... | Pag. 3, 5, 6 |
| FALCIER (FI) ..... | 5            |  |               |              |

---

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B.: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

*Interviene il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dottor Francesco Garri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di mercoledì 12 dicembre.

È in programma oggi l'audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dottor Francesco Garri che ha accettato cortesemente il nostro invito ed è qui presente per riferire le sue valutazioni sulla riforma per quanto attiene all'attività dell'Autorità che presiede.

Lascio subito la parola al nostro ospite, facendo presente che purtroppo la Commissione dovrà terminare i propri lavori alle ore 15,15. Un eventuale contributo scritto successivo sarà senz'altro gradito.

GARRI. Signor Presidente, la materia dei lavori pubblici ha caratterizzazioni particolari in questo disegno del Titolo V della Costituzione per una ragione specifica: perché, a differenza della precedente Costituzione che faceva espresso riferimento ai lavori pubblici e a differenza degli statuti speciali vigenti, nel nuovo Titolo V non è più menzionata. Non so se questo dipenda dal fatto che lo stesso Ministero dei lavori pubblici abbia cambiato denominazione, trasformandosi in Ministero per le infrastrutture.

Dando per scontato tutto ciò che la Commissione ha già acquisito, cioè i condizionamenti e le implicazioni che derivano dal necessario coordinamento del Titolo V con le altre parti vigenti della Costituzione e la necessità di tener conto di materie di carattere generale assegnate alla competenza dello Stato (ad esempio, l'indicazione della concorrenza, che è fatto nuovo nella nostra Costituzione), con il mio intervento vorrei cercare di considerare la problematica della distribuzione di competenze tra Stato, regioni e autonomie locali con specifico riferimento ai lavori pubblici. Forse il sistema migliore è seguire l'*iter* della gestione dei lavori pubblici in Italia.

Un primo problema si collega alla necessità che le componenti del mercato dei lavori pubblici – le imprese – siano qualificate per poter accedere agli appalti pubblici. La qualificazione, come ha detto la Corte costituzionale in una sentenza del 1995, è opportunamente regolata in modo

unitario nell'ordinamento. Si parla di opportunità, ma io parlerei di necessità, perché discipline differenziate potrebbero portare ostacolo al movimento delle imprese nell'ambito del territorio della Repubblica italiana. Non solo, ma discipline differenziate potrebbero essere di ostacolo anche ai movimenti delle imprese europee nel nostro Paese. E noi sappiamo che uno dei cardini dell'ordinamento comunitario è quello del diritto di stabilimento, quello dell'eliminazione degli ostacoli derivanti dalle cosiddette specifiche tecniche.

Passo ora al secondo punto, relativo alla disciplina dei lavori pubblici. In effetti questa disciplina è determinazione di procedimenti funzionali ad una serie di scopi, a cominciare dal maggiore accesso agli appalti, perché solo con il confronto che si attua a mezzo delle gare si può ottenere il risultato più efficace e più economico che l'ordinamento vuole. Ma accesso agli appalti significa tutela della concorrenza e ciò ci riporta ai principi dell'Unione europea e alla competenza dello Stato su questo tema.

Penso che nel sistema degli appalti in materia di lavori pubblici vada distinto l'aspetto concernente le regole di procedimento dalle scelte di intervento, in quanto si tratta di due ambiti differenti. Tutte le scelte di procedimento condizionano direttamente o indirettamente, per riflesso, l'accesso agli appalti. Quindi, c'è un nuovo richiamo al principio della concorrenza. Le norme di procedimento in materia di appalti non sono intese a garantire un risultato, ma sono sostanzialmente misure di garanzia, le quali si rapportano alle indicazioni che troviamo nella normativa comunitaria. Infatti, la nuova normativa sugli appalti costituisce attuazione delle direttive nel senso molto banale di recepimento letterale, a cui si uniscono interventi aggiuntivi e correttivi laddove le direttive lasciano spazio.

Perché l'Unione europea segue il criterio delle direttive «esecutive da sole», per tradurre in italiano il termine inglese? Proprio perché la determinazione di queste regole si collega strettamente al sistema di circolazione in Europa: se stabilisco delle condizioni di carattere particolare o delle regole, se individuo delle tecniche che non consentono l'attuazione del cosiddetto diritto di stabilimento, vado contro i principi dell'Unione.

Una parte, infine, della disciplina in materia di appalti riguarda l'attività giurisdizionale o paragiurisdizionale (mi riferisco all'arbitrato e agli interventi risolutivi di controversie). Anche i cosiddetti accordi amichevoli, per usare un'espressione di gergo, non sono altro che l'applicazione specifica di quel principio generale di deflazione della giurisdizione a favore delle soluzioni informali di definizione delle controversie.

Disciplina della qualificazione delle imprese, disciplina delle gare, procedimenti nei lavori pubblici si rapportano a principi e poi a regole comunitarie e quindi nazionali. Questa disciplina è distinta dalla individuazione degli interventi che riguardano più propriamente i lavori pubblici e quindi la competenza delle regioni.

Vorrei aggiungere un brevissimo cenno alla posizione dell'Autorità, che è stata istituita in Italia, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea. Il «libro verde», un documento del 1998 e un documento del

1999, nonché qualche accordo che l'Unione ha stipulato come soggetto di diritto internazionale confermano questo principio. Secondo l'Unione non è materialmente possibile per la Commissione attuare la verifica dell'osservanza dei principi stabiliti nelle direttive e negli atti dell'Unione europea in tutti gli Stati. Pertanto la Commissione incentiva gli Stati ad istituire autorità amministrative indipendenti, che non debbano fare mediazioni di carattere politico e non siano collegate con il Governo (che rappresenta lo Stato e che è il soggetto che colloquia con l'Autorità), perché in collegamento tra loro e con la Commissione possano attuare la suddetta verifica. In effetti, quello che viene applicato a livello comunitario è il principio della sussidiarietà.

Vorrei ricordarvi, poiché è interessante sotto questo profilo, una recente iniziativa dell'Unione europea. Come voi sapete, la Svizzera non fa parte dell'Unione europea ma ha interesse a certi rapporti, in particolare in materia di appalti. È stato stipulato un accordo fra l'Unione europea e la Svizzera per l'applicazione delle direttive comunitarie anche in quel Paese, in cui è espressamente prevista la creazione di un'Autorità. Vi darò un'altra indicazione che si riallaccia ad un principio più generale: la regione Sicilia ha da sempre avuto competenza esclusiva in materia di lavori pubblici. Quando il Titolo V della Costituzione è entrato in vigore, il Governo della regione siciliana ha predisposto e presentato all'Assemblea regionale un disegno di legge nel quale si prevede sia il recepimento della normativa contenuta nella legge quadro in materia di lavori pubblici, anche se con taluni adattamenti, sia la creazione di una commissione cosiddetta di garanzia che – viene stabilito espressamente – opera in collegamento con l'osservatorio, che è un organo dell'Autorità, e d'intesa con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Signor Presidente, ho voluto riferirmi nel mio intervento a situazioni di diritto comunitario, a principi che trovano applicazione con la mediazione della legislazione statale, a compatibilità e anche ad ambiti di ingerenza fra Stato e regioni, rispetto a principi di diritto comunitario, quali la concorrenza, il libero accesso agli appalti, il diritto di stabilimento, che riguardano non solo le persone fisiche ma anche le imprese nell'ambito dell'Unione europea.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Garri per la sua relazione che ci consente di avere una visione più precisa delle problematiche collegate alla materia dei lavori pubblici.

FALCIER (FI). Dalle riflessioni del presidente Garri si potrebbe dedurre che la competenza prevalente o esclusiva in materia di lavori pubblici possa essere individuata fra le competenze dello Stato e che sarebbe inopportuno o addirittura in conflitto con la normativa comunitaria se tale materia fosse frammentata o suddivisa. Questo diventerebbe inevitabile se la competenza fosse in prevalenza delle regioni. L'esigenza di norme unitarie e di rispetto delle direttive comunitarie, non essendo chiare le disposizioni di modifica della Costituzione alle quali ci stiamo interessando,

porta quindi a riflettere sulla considerazione che in quel settore ciò che non è indicato o attribuito allo Stato, di norma, sembrerebbe inevitabilmente attribuito alla competenza delle regioni.

*GARRI.* Non si può ad oggi affermare, prima dell'approfondimento che sarà fatto nelle sedi istituzionali, che esista per la materia dei lavori pubblici una competenza propria dello Stato. Ho prospettato che nella materia dei lavori pubblici – ma, più in generale, nella contrattualistica pubblica – esistono principi da applicare, i quali necessariamente si collegano a soluzioni che non possono che essere unitarie nell'ordinamento italiano, in particolare perché si fa riferimento a indicazioni contenute nei Trattati dell'Unione europea.

Desidero aggiungere che la prudenza nell'essere netti o recisi emerge anche dalla recente vicenda della cosiddetta «legge obiettivo». Senatore Falcier, lei sa bene che le cento opere previste dalla «legge obiettivo» sono diventate quasi duecento con l'intervento regionale, il quale ha dato indicazioni e chiesto spazi. Nello stesso tempo, tuttavia, ha riconosciuto una opportuna, indispensabile, necessaria (gli aggettivi è meglio individuarli alla fine del percorso) indicazione, sotto un certo profilo, unitaria.

La preoccupazione maggiore che avverto è quella di evitare che la frammentazione costituisca sia un ostacolo al movimento delle imprese nell'ambito del territorio della Repubblica, sia un ulteriore ostacolo, rispetto a quelli già esistenti, alla presenza di imprese dell'Unione europea nel territorio italiano e viceversa. Come voi sapete, infatti, l'Italia non è ai primi posti in questo scambio di insediamenti di imprese negli Stati dell'Unione europea.

*PRESIDENTE.* Il presidente Garri ha esposto in maniera molto chiara le problematiche connesse all'attività di consulenza e di vigilanza dell'Autorità che presiede. Dovremo poi verificare sul campo le situazioni che si presenteranno nel futuro. È molto difficile – in quanto la materia è complessa e articolata – stabilire in quale fascia di competenze sia da inserire la materia dei lavori pubblici. In alcuni statuti è indicata espressamente la materia, ma non lo è nel nuovo articolo 117 della Costituzione. I riferimenti alla concorrenza e al mercato ci possono già da adesso aiutare – anche nell'espressione dei pareri alle altre Commissioni e all'Assemblea sulla costituzionalità dei provvedimenti – nell'indicazione della strada da seguire per verificare e confermare la competenza esclusiva dello Stato rispetto alle regioni.

L'audizione odierna è stata molto utile. Se emergerà la necessità di ulteriori approfondimenti e valutazioni sulla base di fatti nuovi, la Commissione è disponibile ad ospitarla di nuovo per acquisire il suo contributo, prima della probabile conclusione dell'indagine conoscitiva nel prossimo mese di febbraio.

*GARRI.* L'Autorità potrà fornire principalmente elementi di fatto e dati reali, quindi la propria esperienza pratica.

*PRESIDENTE.* La ringrazio per la disponibilità manifestata.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,55.*

