



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

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

INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI AUTORITÀ
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

134^a seduta (pomeridiana): giovedì 28 giugno 2007

Presidenza del presidente BIANCO

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E**Audizione del Presidente dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>	GIAMPAOLINO	Pag. 3, 7, 8
SAPORITO (AN)	6, 8		

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Interviene il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture Luigi Giampaolino, accompagnato da Raffaele Tortora.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in tema di Autorità amministrative indipendenti, sospesa nella seduta del 21 giugno.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4 del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture Luigi Giampaolino, che ringrazio e saluto poiché lo conosco personalmente da molti anni. Desidero pertanto rivolgere al presidente, anche a nome della Commissione, un sincero augurio di buon lavoro, essendo stato chiamato a ricoprire questo alto incarico da non molte settimane.

Siamo tutti consapevoli del bisogno di vigilare e assicurare il massimo della trasparenza in una materia così delicata in un Paese che purtroppo ha conosciuto, anche nel recente passato, fenomeni degenerativi portati sistematicamente all'attenzione dell'opinione pubblica. Un efficace funzionamento della sua autorità, presidente, significa per noi la garanzia di un'azione preventiva e deterrente nei confronti di tali fenomeni.

GIAMPAOLINO. Signor Presidente, consegno agli atti della Commissione una documentazione che illustrerò e integrerò.

Desidero ringraziarla per l'audizione di oggi perché ci consente di partecipare all'indagine conoscitiva che prende l'avvio da un disegno di legge governativo che però non menziona, tra le Autorità citate, quella che attualmente ho l'onore di presiedere. In realtà, di essa si faceva menzione nella relazione al disegno di legge presentata al Consiglio dei ministri, in cui si precisava che non si adottavano disposizioni concernenti tale Autorità perché essa era stata oggetto di interventi legislativi da poco. Tale riferimento, seppure nella sola relazione illustrativa, poi è venuto meno, e di un tale silenzio, se mi è consentito, vorrei farmi carico, anche

perché ho seguito i lavori di questa Commissione e ho avuto modo di leggere l'importante e peculiare intervento del senatore Villone. Di questo però non c'è traccia nella documentazione che ho consegnato agli atti, che intende soffermarsi strettamente, come il Consiglio mi ha delegato, sull'illustrazione delle attività dell'Autorità.

In questa sede ritengo opportuno sottolineare che il ruolo dell'Autorità che presiedo è mutato nell'ultimo anno, come ricordava la relazione. Essa era nata – come lei, Presidente, ha precisato – in relazione alle gravi deviazioni realizzatesi in questo settore e aveva preso l'avvio con la cosiddetta legge Merloni, la quale non si faceva soltanto carico degli appalti che avevano presentato fenomeni degenerativi solo dal punto di vista delle procedure, ma, per la prima volta nel nostro ordinamento, intendeva affrontare il fenomeno anche dal punto di vista organizzatorio, ritenendo che fosse anche questa, o proprio questa, la chiave per ovviare a determinati inconvenienti. L'idea di fondo della suddetta legge era la costruzione di un ordinamento sezionale amministrativo che trovava in se stesso i suoi rimedi, di modo che il coinvolgimento del giudice penale o di altri momenti sanzionatori fosse del tutto eccezionale. A chiusura e a compimento – non vorrei dire all'apice – di tale ordinamento veniva posta questa Autorità di vigilanza e non di controllo, quasi come organismo clinico del settore, più che organismo chirurgico.

Questo disegno organizzativo e ordinamentale è stato non dico travolto, ma sensibilmente modificato con l'emanazione delle direttive comunitarie che si ispirano ai principi del mercato e della concorrenza, pienamente recepite nel codice e che hanno dato luogo ad un testo unico. Le motivazioni di fondo di quel disegno sono state del tutto superate e non vengono considerate nel testo unico in materia. Attualmente, più che da un disegno ordinamentale o amministrativo, lo scenario principale è rappresentato dal mercato: le imprese sono protagoniste, non più la pubblica amministrazione alla quale, con approccio organizzatorio, si rivolgeva il disegno di legge Merloni. Il bene da tutelare, il bene finale è la concorrenza. Oserei dire che c'è stata un'inversione di valori, perché nell'antica lettura di questa materia la concorrenza era strumentale al bene della pubblica amministrazione. Ora invece la concorrenza, nell'ottica comunitaria e nelle direttive che vengono recepite, rappresenta il bene principale.

Quale valenza ha pertanto in questo nuovo scenario questa Autorità? Ad essa fanno esplicito riferimento le due direttive comunitarie che sono state recepite per cui l'Autorità trova in esse il suo fondamento. L'ottica dell'Autorità dovrebbe quindi mutare, non essendo più posta a protezione ed a chiusura di un sistema amministrativo, di valori di tutela, di correttezza dell'azione, della corretta gestione delle risorse, bensì a tutela del mercato. Anche l'approccio alle problematiche diventa diverso. Si tratta di un settore speciale, avendo ad oggetto contratti pubblici di servizi e forniture, che giustifica un'autorità specialistica rispetto ad un'autorità generalista, che è uno dei temi del vostro dibattito.

Questa è un'Autorità di un settore del mercato che è mosso dalla domanda pubblica, di protagonisti pubblici, dall'immissione nel mercato di

beni pubblici e talvolta di ingenti somme pubbliche. Pertanto, l'antica funzione di vigilanza, intesa non nel senso di controllo ma di vigilanza sotto l'aspetto amministrativo, ha ancora e tanto più una sua ragione di essere perché essa attiene al momento di formazione della domanda pubblica del mercato. A tale esigenza si aggiunge quella fondamentale del settore visto nell'ottica comunitaria, ossia la tutela della trasparenza, della parità delle condizioni delle imprese, della pubblicità e della concorrenza. Quindi attualità della funzione, giustificazione della sua presenza, ma anche – in una lettura che vi sarà di certo consueta – della funzione delle Autorità nel nostro ordinamento dal punto di vista sia di una diversa impostazione della politica economica, sia, in particolare, dell'evoluzione dell'ordinamento medesimo. Infatti, in presenza di un ordinamento pluristituzionale, di diverse fonti normative e, nel caso di specie, di differenti formatori della domanda, un momento unitario e di coagulo intorno a determinati settori sembra rappresentare forse la giustificazione più valida di questa Autorità. Ripeto, pur non volendomi avventurare nella esplicitazione di opinioni o in dissertazioni di ordine costituzionale, l'opportunità di potersi richiamare ad un momento unitario è giustificata in questo caso proprio da un ordinamento che vede il sovrapporsi di una varietà di soggetti quali l'amministrazione dello Stato, le Regioni e gli enti locali.

A verifica di quanto detto, nell'ambito della relazione che lasciamo agli atti della Commissione, mi sono permesso di accennare alle esigenze degli operatori e, soprattutto, delle stazioni appaltanti che, per certi versi, rappresentano anche i protagonisti del settore.

Da parte nostra operiamo attraverso una forma di vigilanza che, come già sottolineato, è ben diversa dal controllo ed è proprio in tal senso che danzi mi sono permesso di portare ad esempio il paragone tra il medico clinico ed il chirurgo. È questa un'attività che si esplica soprattutto in una azione di vigilanza, di regolazione e di individuazione di regole generali che possono essere di aiuto per l'operatore; si tratta, ripeto, di regole di carattere generale, la cui utilità è tanto più avvertita dalla parte pubblica, considerata la presenza di una varietà di fonti e di *input* sotto il profilo istituzionale, condizione che spesso rappresenta motivo di disorientamento per gli operatori stessi. Tutto ciò allo scopo di favorire la concorrenza e lo sviluppo del settore posto che la finalità ultima sia sotto il profilo dell'antica visione per così dire contabilistica, sia in termini – utilizzando un'espressione forse impropria – «di mercato» è per l'appunto lo sviluppo del settore.

La nostra Autorità opera quindi in un settore speciale e si occupa di contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture, il che si traduce in un impegno enorme, come del resto evidenziato dai dati che riportiamo nella nostra relazione e che in alcuni casi divergono da quelli forniti dalla Banca d'Italia. Ripeto, si tratta di un mercato enorme che merita attenzione da parte del legislatore ed anche la definizione di un momento unificante inteso in una valutazione prospettica dei valori ai quali fare riferimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giampaolino per la puntualità ma anche per la sintesi della sua esposizione e per la documentazione che ha consegnato agli atti della Commissione che è ovviamente a disposizione dei colleghi e di quanti altri la vorranno consultare.

Lascio ora la parola al collega senatore Saporito, riservandomi di intervenire successivamente per porre alcune questioni.

SAPORITO (AN). Saluto il presidente Giampaolino e lo ringrazio per la sua esposizione; colgo l'occasione per rivolgere un saluto anche al dottor Tortora che lo accompagna, che per tanti anni ha svolto la funzione di dirigente generale presso il Dipartimento per la funzione pubblica e che oggi vedo con piacere prestare la propria attività presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Ho ascoltato con particolare attenzione la relazione del presidente Giampaolino e mi riservo di leggere anche la documentazione fornitaci; per altro conosco da vicino alcuni dei problemi in essa evidenziati e quindi comprendo anche l'amarezza in alcuni passaggi manifestata dal nostro ospite.

Condivido inoltre alcune perplessità in ordine alla possibile soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nell'ambito della più complessiva riduzione del numero delle Autorità di vigilanza – ne dovrebbero rimanere poco più di quattro, ivi compreso il ruolo in tale ambito svolto dalla Banca d'Italia – proposta dal disegno di legge di iniziativa governativa (atto Senato n. 1366), soluzione che a mio avviso tende a privilegiare alcuni settori operativi cui si riferiscono le relative Autorità, oltre a non considerare la positiva funzione svolta da alcune di queste istituzioni che dopo un primo periodo assai caotico, anche grazie alla distinzione effettuata tra Agenzie ed Autorità, hanno comunque rappresentato un passo avanti, così come nelle intenzioni di Giuliano Amato e di Franco Pica, quando avevano immaginato l'istituzione di queste autorità indipendenti. Un grande contributo in tal senso fu dato anche dalla legge Macca-nico (legge n. 249 del 1997) che riuscì a realizzare una qualche forma di inquadramento della materia. Alla luce di quanto detto potete quindi immaginare la meraviglia e la preoccupazione che abbiamo provato leggendo la già citata proposta legislativa del Governo che prevede la soppressione di alcune di queste Autorità indipendenti la cui attività è ormai consolidata. Ci riserviamo quindi in fase di esame del disegno n. 1366 di definire alcune proposte emendative su cui convergere al fine di modificare la suddetta norma.

Seconda questione. Nell'ambito di alcuni incontri svolti nel Nord del Paese (in particolare nel Nord Est) abbiamo avuto frequentemente modo di riscontrare le critiche – di cui immagino che anche i nostri ospiti siano al corrente – che gli imprenditori di questa area rivolgono nei confronti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, la cui funzione non viene percepita nei termini evidenziati dal nostro ospite, di vigilanza, raccordo, e mantenimento della legalità, ma come una inutile perdita di tempo che si va ad aggiungere a quello già necessario ad espletare tutte

le altre procedure amministrative previste nel passato, ovvero prima dell'avvento dell'Autorità stessa. Volevo sapere come considerate questi rilievi critici e se siano in atto iniziative per accelerare le procedure per l'espressione dei pareri in modo da venire incontro alle esigenze degli imprenditori di questa area del Paese estremamente importante per la nostra economia.

PRESIDENTE. Desidero sottoporre all'attenzione dei nostri ospiti alcune questioni. La prima: come valutate, nella prassi che nel frattempo è maturata, l'attività che le società organismo di attestazione (SOA) svolgono in questo ambito? L'innovazione introdotta nell'ordinamento giuridico italiano attraverso questa sorta di responsabilità che, pur non volendo definirla di autocertificazione, si traduce comunque in un controllo privato, ha prodotto gli effetti sperati, oppure, come sembra, non è risultata adeguata rispetto alle aspettative?

Seconda questione. Ricordo che all'epoca in cui ricoprivo la carica di Ministro dell'interno ebbi modo di siglare un protocollo di collaborazione con l'Autorità proprio in materia di vigilanza sui contratti pubblici relativi al settore di interesse del Dicastero stesso, tanto per fare un esempio le Forze di polizia. A distanza ormai di sei anni ritenete che quel protocollo abbia prodotto effetti positivi? Per altro, segnalo che quello fu il primo accordo di cooperazione di tal genere siglato con un Ministero. Sarebbe pertanto interessante se l'Autorità ci potesse fornire i dati al riguardo in suo possesso, eventualmente anche in un momento successivo.

Infine, la Commissione ha già esaminato, come il collega Saporito ricorderà perfettamente, il disegno di legge delega del Governo in materia di servizi pubblici locali. In questo ambito, secondo me e secondo il collega Saporito, che ha sollevato la questione durante il dibattito in Commissione, evidentemente sussistono profili potenzialmente riguardanti la vostra attività.

Ricordo, infatti, che la denominazione esatta dell'organismo da lei presieduto è Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il riferimento, dunque, è a tutti i servizi pubblici, ovviamente anche locali. Dal momento che dobbiamo esaminare il provvedimento in Aula e che vi sono stati emendamenti, sia in Commissione sia preannunciati quanto alla loro presentazione in Aula, riguardanti eventuali vostre competenze in materia, le chiedo di riferire brevemente sull'eventuale ambito della vostra attività sui servizi pubblici locali. Dal momento che tendenzialmente concordo con la valutazione del senatore Saporito al riguardo, gradirei conoscere anche la valutazione del presidente dell'Autorità.

GIAMPAOLINO. Innanzitutto, rispondo sulle lamentele alle quali faceva riferimento il senatore Saporito e rispetto alle quali abbiamo avuto notizia, sentore e riscontro. L'inizio dell'azione di vigilanza dell'Autorità, il concretizzarsi di tale funzione si è manifestato in maniera diversa dalla impostazione prevista, avente carattere puntuale sul singolo episodio e sul

singolo appalto. Premesso che nella legge non vi sono, proprio in quanto si tratta di vigilanza nel senso da me inteso, momenti interdittivi o procedurali di pausa, tutto dovrebbe ricadere a monte del procedimento senza momenti di intervento nell'ambito del medesimo. In teoria, dunque, la lamentela non avrebbe ragione di essere. Questa, però, ha ragion di essere nel momento in cui l'Autorità interviene se, per il singolo appalto e per la singola azione, sono presentati esposti e lamentele. Allora, nasce il timore del funzionario e si ferma l'azione.

Proprio per evitare ciò e per riportare la funzione alla sua originaria visione (e non sarò certo io a ricordare al senatore Saporito che propria della vigilanza è la visione globale del fenomeno e non quella puntuale dell'atto), abbiamo invertito il modo di azione dell'Autorità. Tale azione non parte dalla singola denuncia, dal singolo esposto e dal singolo problema rappresentato ma dalle anomalie, dai problemi individuati dal nostro osservatorio, punto centrale dell'Autorità, e dalla segnalazione di fenomeni patologici prescindenti dalle singole fattispecie concrete. A partire da ciò, si pongono in essere azioni di vigilanza comportanti una visione generale del fenomeno e possibili indicazioni di rimedi, sia sotto l'aspetto amministrativo che normativo, per riportare l'azione *ex ante* e non *ex post*, in una visione generale non incidente sul singolo procedimento. Quindi, in linea teorica, non sussistono momenti di intervento nel procedimento.

Proprio in questi ultimi mesi, è in aumento il fenomeno di pareri richiesti all'Autorità su singole gare in virtù di una previsione, contenuta nel testo unico del 2006 in materia di appalti pubblici di lavori, servizi, forniture (decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006); in base a tale previsione le stazioni appaltanti possono rivolgersi all'Autorità nel caso di questioni sorte durante la controversia. L'Autorità sta pronunciando tali pareri in tempi brevi e, stando ai dati statistici a nostra disposizione, essi incontrano molto favore presso gli utenti e gli operatori.

In verità, l'Autorità ha sempre svolto un'azione consultiva che è stata sempre molto apprezzata. Quindi, noi saremo sempre molto attenti a che l'azione non si concretizzi in forme di controllo sul singolo atto che possano dar luogo a quegli inconvenienti.

SAPORITO (AN). Quindi, vigilanza intesa come regolazione generale.

GIAMPAOLINO. Proprio questo è stato il modello indicato nel momento precedente la mia nomina, per riportare a questo livello di regolazione generale e di aiuto per i protagonisti un documento indicante compiti e funzioni dell'autorità. Questa inversione del modo di svolgimento della vigilanza esiste e l'abbiamo attuata nella direttiva da noi emanata. Pertanto, a meno che non si verifichi un fenomeno eclatante, la vigilanza dovrebbe sempre avvenire *ex post*. Però, se un'azione preventiva deve essere realizzata, essa è svolta nella indicazione dei fenomeni affinché questi non si ripetano.

In risposta alla prima delle domande del presidente Bianco, ribadisco che l'istituzione delle SOA fu una delle innovazioni più significative della legge Merloni, forse la più aperta al mercato, ma fu anche una innovazione strutturale e di principio. L'impresa, infatti, non era più considerata come la controparte né era preso in considerazione l'albo (poiché l'albo nazionale nasceva dagli albi delle prefetture) per valutare l'idoneità della controparte ma le imprese venivano considerate quali protagoniste del settore del mercato. Peraltro, la qualificazione era assegnata con metodo innovativo ed affidata a dei soggetti privati, mentre in precedenza la qualificazione, intesa proprio come legittimazione della controparte del contratto dell'amministrazione, era sempre appartenuta all'amministrazione stessa. All'epoca, tale innovazione fu ritenuta moderna e sostanziale. Invece, il settore è quello che più ha preoccupato questo Consiglio e che più lo preoccupa, tanto da far prevedere dei piani di ispezione *ad hoc*. Il paragone ed il richiamo alle società di certificazione dei bilanci è immediato e, in tal caso, lo è ancora di più in quanto le SOA sono talvolta espressione dello stesso mondo che dovrebbero controllare.

Ponendosi un problema pratico di controllo, sono state previste delle ispezioni a tutto campo, sono state revocate oltre 122 attestazioni, sono state autorizzate solo tre SOA su 30 e sono stati aperti, per quanto mi risulta, tre o quattro procedimenti di revoca dell'autorizzazione.

A mio modesto parere questo modello, qualora, come credo, lo si voglia e lo si debba mantenere, è più vicino al mercato rispetto a quello dell'albo, che crea forme di preclusione. In questo caso, infatti, si tratta di qualificare i soggetti che devono essere protagonisti del mercato in una visione, ripeto, molto più moderna rispetto alla precedente. Tuttavia, la disciplina legale della forma di questi soggetti abbisogna di farsi carico di alcune esigenze in modo da evitare gli inconvenienti che si manifestano, vale a dire che, a mio avviso, non sarebbe azzardato giungere ad una maggiore tipizzazione legale delle società.

Con riferimento al protocollo di collaborazione con il Ministero dell'interno, le posso dare buone notizie (non ho i dati con me, ma ve li farò avere). Alcuni nostri funzionari fanno parte di un apposito organo e il protocollo viene molto seguito, anche se – mi consenta Presidente di poter dire qui quel che a volte ho detto ai nostri funzionari – la ragion d'essere di questa Autorità, anche sotto l'aspetto della correttezza, è di evitare che intervenga il momento repressivo. Il protocollo con il Ministero dell'interno riguarda i contratti del Dicastero, ossia un problema interno, e le prefetture si rifanno molto ad esso, anche per i loro servizi. Proprio qualche giorno fa ho avuto un contatto con il prefetto che si occupa di questo, il quale mi sollecitava la presenza dei nostri funzionari.

Per quanto concerne il problema dei servizi pubblici locali, di cui questa Commissione si è occupata a lungo, a mio giudizio va affrontato sotto un duplice profilo, il primo dei quali è il profilo organizzatorio dell'ente e dei problemi ad esso attinenti, in cui lei e il senatore Saporito siete maestri. Ricordo sempre l'antica formulazione antecedente ai testi unici sugli enti locali, la quale nella graduazione dei suoi commi partiva

dall'ufficio, passava all'azienda e, quando richiedeva la presenza della intrapresa economica, allora prevedeva la possibilità della società sempre con la partecipazione maggioritaria dell'ente pubblico. Con riferimento al momento organizzatorio, il significato dell'ultima giurisprudenza, nonché l'apporto dell'*antitrust* vanno nella direzione per cui nella organizzazione e nella creazione della società – non starò certo, nella mia veste di magistrato della Corte dei conti, a ricordare altri aspetti – bisogna essere attenti a che la forma di organizzazione del servizio non leda il mercato, intervenendo a monte.

L'Autorità si occupa invece dell'affidamento del servizio, intervenendo al momento dell'appalto dello stesso. Al riguardo, siamo ispirati e guidati dalla ormai ampia giurisprudenza comunitaria con riferimento ai problemi dell'*in house*, della preferenza per le società miste, della particolare condizione che la società formata con partecipazione pubblica possa godere rispetto ad altre società e quindi anche dal problema degli affidamenti *extramoenia*. Si tratta di problematiche che sono frequenti nella nostra esperienza quotidiana, proprio con riferimento al citato «precontenzioso», come usiamo volgarmente chiamarlo, in quanto le imprese private avvertono molto questi problemi di mercato. La nostra competenza quindi è riferita al momento dell'affidamento e la stella polare che ci guida è la regola del *favor* per la concorrenza.

PRESIDENTE. Presidente Giampaolino, anche a nome dei colleghi, in particolare del senatore Saporito, desidero ringraziarla di cuore per aver risposto in modo così preciso alle nostre sollecitazioni e le auguro buon lavoro.

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

I lavori terminano alle ore 15,45.

