

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 LUGLIO 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATO BRUNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3	Camanzi Andrea, <i>Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</i>	4, 10, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFORMAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI		Giampaolino Luigi, <i>Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</i>	3, 9
Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dottor Luigi Giampaolino:		Lanzillotta Linda (PD)	8
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 4, 7, 9, 11	Mantini Pierluigi (UdC)	7
		Vassallo Salvatore (PD)	9, 11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 15,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dottor Luigi Giampaolino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dottor Luigi Giampaolino,

Saluto a nome mio e di tutta la Commissione il presidente Giampaolino e il dottor Andrea Camanzi, consigliere della medesima Autorità.

Avverto che è stata consegnata alla presidenza della Commissione una relazione scritta, che verrà posta in distribuzione.

Do la parola al presidente Giampaolino per lo svolgimento della relazione.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.* Rivolgo un grazie sentito al presidente e a tutta la Commissione, perché questo invito ci permette di presentare — non dico illustrare, in quanto mi rimetto alla relazione scritta — quella che è una funzione meno appariscente della nostra Autorità, ma che di essa costituisce quasi un *prius*.

La nostra è un'autorità di vigilanza e ci avviamo verso una forma di regolazione. Come dicevo, però, a monte di tutto questo c'è una vasta e articolata raccolta di dati.

Allorché si affrontò il problema dei lavori pubblici — così allora, adesso diremmo il problema dei contratti pubblici — si pensò che il momento prioritario fosse quello di una cognizione del mercato, quindi si pensò all'istituzione dell'Osservatorio.

Dicevo prima che questo è stato quasi un *prius* rispetto all'Autorità; anzi, nelle prime versioni, era previsto l'Osservatorio, e non l'Autorità, come momento finale dell'ordinamento sezionale che allora si creò: vale a dire un luogo in cui fossero raccolti tutti gli elementi del contratto, vale a dire bando, avviso, aggiudicazione, affidamenti ed esecuzione del contratto.

Peraltro, non ci si fermava a questo risultato, ma si voleva anche avere una elaborazione dei dati raccolti. Nell'affrontare, allora, la problematica e tuttora, nel voler indirizzare verso un migliore risultato, questo momento della cognizione del mercato è fondamentale, affinché la stessa vigilanza prescindendo da un momento di denuncia o di altro, che dalla conoscenza dei dati tragga gli elementi per esaminare le anomalie. Insomma, quasi un momento obiettivo, una esplicazione della conoscenza e del modo di essere del mercato.

Noi siamo possessori, se mi consentite questa rivendicazione di proprietà di un nostro attributo, di una delle più importanti banche dati esistenti in questa materia. Dico questo non solo perché i contratti vengono seguiti in tutti i loro passaggi, non solo perché la banca dati dà la possibilità di rilevare le anomalie e gli scostamenti dei prezzi, la costruzione dei prezzi standardizzati, ma anche perché ci consente una visione che può essere posta a disposizione di tutte le altre amministrazioni.

Il momento legislativo — vedo l'onorevole Lanzillotta, che ci ha tanto aiutato in questo — originario e tuttora (ma ancor più negli ultimi tempi) confermato, è quello di un sistema composto da un Osservatorio centrale e dagli osservatori regionali.

Dico subito che, dopo questa premessa di carattere generale, lascerò la parola al consigliere Camanzi, che di questa materia è un esperto molto qualificato, ed è anche grazie alla sua presenza nel consiglio che abbiamo dato particolare importanza all'informatizzazione. L'Osservatorio, lo ripeto, offre una visione generale, che può essere la premessa e, come dicevo prima, era addirittura previsto come un *prius* rispetto all'Autorità. Era previsto quasi che l'Autorità potesse venire soltanto dopo. Ebbene, l'Osservatorio ci consente non solo di vigilare, ma anche di offrire un servizio a tutte le altre amministrazioni, prima tra tutte quella del Tesoro, dove, in una originaria previsione, l'Osservatorio stesso era allocato. Ciò per significare l'incidenza che in questa materia ha il problema della spesa, non soltanto nei preventivi, ma anche nel consuntivo.

All'informatizzazione di tutta questa funzione — se mi è consentita questa espressione, che anzi vorrei sottolineare proprio nella sua valenza tecnica — noi abbiamo dedicato particolare attenzione. Lo abbiamo fatto al punto di scindere questo Osservatorio nel momento di raccolta informatica e nel momento dell'elaborazione dei dati. L'esperienza amministrativa, infatti, ci ha dimostrato che il

cumulo di queste due funzioni finisce per rendere meno efficiente sia l'uno che l'altro. Pertanto, abbiamo adottato questo accorgimento di tenere separato il momento dell'informatizzazione. Tale momento, lo ripeto, deve riguardare tutto il settore, deve avere i suoi collegamenti con le altre amministrazioni, con le sezioni regionali, con tutte le amministrazioni appaltanti, in modo da poter offrire una panoramica generale dei contratti e la vita degli stessi, con le loro patologie.

Abbiamo dedicato, dunque, particolare attenzione a questo aspetto e il consigliere Camanzi illustrerà il lavoro che è stato compiuto dal punto di vista tecnico.

A me premeva sottolineare l'importanza di quella che, come dicevo, riteniamo sia una delle funzioni che è quasi un presupposto delle altre. La vigilanza è intesa appunto in senso diagnostico e, in tal senso, bisogna conoscere e non si può conoscere se non con gli strumenti informatici.

PRESIDENTE. Do la parola al consigliere Camanzi.

ANDREA CAMANZI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Signor presidente, proverò ad illustrarvi molto velocemente le *slides* allegate alla relazione, soffermandomi su quelle più importanti e lasciando eventualmente alle risposte alle vostre domande la possibilità di chiarire le questioni che voi riterreste opportuno approfondire con noi.

Partirei dalla *slide* che illustra la struttura e i compiti dell'Osservatorio, per ricordarvi come tale struttura, come diceva il presidente, sia organizzata sul territorio attraverso proprie sezioni regionali.

I compiti dell'Osservatorio sono quelli di raccogliere i dati inerenti a bandi di gara, aggiudicazioni, inizio dei lavori, stato di avanzamento, collaudo dei contratti, e di pubblicare i dati inerenti a programmi triennali, bandi e avvisi di gara, elenchi ufficiali delle forniture lavori e servizi predisposti dalle singole stazioni appaltanti.

Si tratta, dunque, di raccogliere in una base dati unica una mole di dati che, per darvi un'idea, è composta per ogni contratto da circa 500 campi (la descrizione dei campi la trovate alla fine in allegato). È, dunque, una mole di dati analitica, che segue sul piano temporale l'andamento del ciclo del progetto. Qualora questa base di dati fosse tutta disponibile in tempo reale (questo è un punto che riprenderemo alla fine, perché abbiamo qualche piccolo problema in merito, essa consentirebbe all'Autorità di fornire al Parlamento e al Governo gli strumenti per un controllo molto analitico su tutta la fase di impegno e avanzamento della spesa pubblica centrale, settori speciali, regionale e locale, in materia di lavori, servizi e forniture.

Noi non controlliamo la spesa di esercizio, ma questa la trovate all'interno dei capitoli di bilancio. Tutto ciò che è investimento, lavoro, servizi e forniture è analizzato, con una granularità veramente interessante per uno strumento di controllo, di vigilanza o di indirizzo, attraverso l'Osservatorio e le sezioni regionali.

Inoltre noi gestiamo il casellario delle imprese, registrando comportamenti non conformi alla legge che le imprese assumono. L'impresa, beninteso, è legittima, ma quando, in un procedimento di affidamento o di gestione delle gare, ha un comportamento che non è conforme al codice e alla legge, noi la annotiamo nel casellario.

L'accesso al casellario consente a tutte le stazioni appaltanti, di avere immediatamente *on line*, in tempo reale, la lista delle imprese che si sono comportate in modo non corretto, con l'indicazione precisa dei comportamenti non conformi che la singola impresa ha commesso in una specifica gara.

Le modalità operative con le quali raccogliamo questa mole di dati sono di due tipi. Per quanto riguarda l'attivazione della gara, le informazioni sul casellario informatico, la qualificazione dell'impresa e tutte le informazioni sulla pubblicità, noi raccogliamo i dati direttamente dalla stazione appaltante, con un sistema informativo aperto, sicuro, basato su standard di

mercato. Quei dati, dunque, sono certi, aggiornati *on line*, in tempo reale e completi.

I dati attinenti alle informazioni sull'aggiudicazione e sull'esecuzione del contratto (il prezzo di aggiudicazione, l'andamento, il ritardo, gli scostamenti, le varianti, le spese aggiuntive e via dicendo) noi li raccogliamo, come dice l'articolo 7, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, avvalendoci delle sezioni regionali dell'Osservatorio. Questo significa che dobbiamo costruire con queste sezioni regionali forme di collaborazione che ci consentano di avere i dati.

A questo riguardo abbiamo un problema estremamente serio. Alcune amministrazioni regionali, infatti, mutuano il sistema centrale, mentre altre hanno deciso di costruirsi i loro sistemi e, come avviene sempre con l'informatica, la velocità di marcia del convoglio la determina il vagone più lento. La regione più lenta — per determinati motivi, tutti legittimi — determina la velocità media del convoglio e blocca il processo.

Capite bene, dunque, che il fatto di avere un insieme di dati il cui 70 per cento circa è aggiornato in tempo reale, *on line*, e il restante 30 per cento circa è aggiornato, unicamente per fini statistici, una volta l'anno, significa che abbiamo un sistema « bucato », che non riesce a produrre tutti quei dati gestionali necessari sia per le finalità di vigilanza dell'Autorità, sia per le finalità del Parlamento o del Governo di controllo e di verifica dello stato di avanzamento della spesa pubblica in sanità, trasporti, alta velocità e via dicendo.

Da qui il rincorrersi frequente alla ricerca di scorciatoie, che spesso sono rappresentate da deroghe, commissari straordinari o richieste al prefetto di svolgere compiti che non sempre gli competono.

Considerato che la vostra indagine ha anche la finalità di capire come stiamo spendendo i soldi per l'informatizzazione — o meglio, come stiamo avanzando nella realizzazione dei nostri sistemi informativi

— nelle *slides* successive troverete una spiegazione di quello che stiamo facendo.

Su questa parte sarò molto veloce, soffermandomi solo su alcuni punti. Il primo riguarda la scelta strategica di inserirci all'interno del sistema pubblico di connettività stabilito dal CNIPA, promuovendolo e sostenendolo. Per noi si tratta di una scelta, strategica, di adesione totale all'impostazione complessiva del CNIPA di creare un sistema pubblico di connettività multilivello. Pertanto, l'evoluzione di tutto il nostro sistema informativo e, comunque, tutto quello che abbiamo fatto nell'ultimo anno e mezzo è coerente con il Codice dell'amministrazione digitale e con i protocolli SPC, del sistema pubblico di connettività stabilito dal CNIPA.

L'altro punto che intendo sottolineare riguarda la seconda scelta strategica che abbiamo compiuto, quella di non limitarci alla raccolta dei dati per fini statistici, ma di raccogliere i dati gestionali per fini di vigilanza. Questo significa che la vigilanza sugli appalti, sui contratti di lavoro, servizi e forniture verrà sempre più effettuata avvalendosi dei sistemi informativi — che per questo dovrebbero essere aggiornati — in *real time*, — e non cercando casualmente o stocasticamente l'errore, estraendo a sorte i soggetti su cui fare verifiche a campione.

Il terzo punto è quello dei *software open source*: tutti gli applicativi che abbiamo realizzato e che stiamo realizzando sono con modalità *open source*. Questo significa che qualunque amministrazione abbia aderito al protocollo dei servizi SPC può tranquillamente interfacciare con la nostra applicazione e interoperare. Stiamo creando, dunque, un sistema multilivello, unificato, aperto naturalmente a tutti coloro che hanno il diritto di accedervi. Dopo l'autentica e l'identificazione i soggetti che chiedono di accedere, saranno autorizzati a farlo per classi di servizio prefissate.

Si tratta, quindi, di un'autorità che non si limita a una vigilanza *ex post* di tipo giuridico amministrativo, un'autorità che vuole offrire servizi e utilizza i dati a fini di vigilanza.

Lo stato di avanzamento del piano ICT e i risultati conseguiti nel 2008 potete verificarli nelle *slides* relative. Gli interventi programmati nella filosofia che ho detto ci consentono di completare la realizzazione di un'anagrafe unica dei contratti pubblici. Io ho in mente l'anagrafe unica tributaria. Come sapete meglio di me ci fu un passaggio epocale tra prima e dopo la costruzione dell'anagrafe unica tributaria.

I contratti pubblici, lavori, servizi e forniture, sono composti di due parti, la stazione appaltante e il fornitore (sia quello che firma il contratto che quello che partecipa alla gara). Ebbene, noi riteniamo che questi due protagonisti debbano essere identificati attraverso due codici unici di identificazione, il codice fiscale e il codice identificativo di ogni singola gara. Questo diventa l'anagrafe unica dei contratti pubblici, alla quale possono accedere *on line* le amministrazioni locali, le regioni e tutti i soggetti che hanno diritto di potervi accedere.

Nell'ambito dell'anagrafe unica tributaria i dati non sono di SOGEI o del Dipartimento delle entrate, ma dei soggetti che hanno il diritto di averli e li hanno *on line*, in *real time*. Per avere, però, i servizi in *real time* dell'anagrafe unica tributaria è necessario che la base di dati sia integra e aggiornata, appunto, in *real time*, perché se è aggiornata in modo differito essa non riesce a fornire servizi adeguati.

Nella *slide* riguardante l'attività e le fasi del ciclo di vita dei contratti abbiamo presentato in modo grafico il concetto che avevo riferito precedentemente: la prima linea, dalla programmazione fino alla stipula del contratto, rappresenta i dati che noi raccogliamo direttamente a livello centrale con le stazioni appaltanti; la seconda linea riguarda i dati gestionali, quelli che noi raccogliamo avvalendoci degli Osservatori regionali e in merito ai quali abbiamo i problemi che abbiamo elencato prima.

La Commissione sta conducendo un'indagine conoscitiva sullo stato di avanzamento dell'informatizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Bene, noi abbiamo i dati che voi cercate. La *slide* « SIMOG. Un esempio di applicazione. Appalti ICT - raffronto con la totalità degli appalti attivati al 2008 » riporta un esempio, sebbene sia un piccolo spaccato, molto aggregato. Questi dati possono essere spaccettati fino al singolo contratto. Per l'amministrazione centrale e gli organismi speciali siamo in grado di avere tutti i dati, mentre riguardo a quelli che raccogliamo tramite gli Osservatori regionali, ribadisco che ci sono regioni virtuose e regioni non virtuose. Le regioni non virtuose che sono elencate in fondo alla *slide* sono nove, più due province autonome. Questo non vuol dire, beninteso, che noi non siamo ottimisti e che non continueremo a lavorare con queste regioni per portarle - con argomenti, senza necessariamente arrivare a confronti robusi - sulla retta via.

Per esempio, 784 sono gli appalti attivati per forniture che riguardano la ICT e 1338 gli appalti per servizi: per ognuno di questi appalti abbiamo tutti i dati relativi, che sono riportati in allegato. Quindi, possiamo sapere tutto quello che vi interessa e credo che questo sia un elemento importante.

In conclusione, avanziamo alcune proposte. La prima, è di rivedere l'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006, e in particolare i commi 4 e 9, che riportano la formulazione un po' infelice - permettetemi di usare questa espressione - secondo la quale l'Autorità raccoglie i dati avvalendosi degli Osservatori regionali. La formulazione potrebbe essere innocua se non fosse che, all'atto pratico, il termine « avvalendoci » è stato tradotto con il fatto che noi dobbiamo chiedere i dati agli Osservatori regionali. Considerato che le stazioni appaltanti, regione per regione, forniscono i dati all'Osservatorio regionale, come ho detto prima il vagone più lento fa la velocità dell'intero convoglio.

Per quanto riguarda la *slide* relativa al processo di gestione della spesa e, in particolare, all'integrazione dei dati di programmazione e pagamento, noi prendiamo solo la parte blu delle tre frecce riportate, ma la parte bianca a monte

(programmazione triennale e pagamenti) è intercettata da altri due sistemi: pagamenti prevalentemente in SIOPE e parte bianca prevalentemente CIPE e Ministero dell'economia e delle finanze. Forse varrebbe la pena di integrare i tre sistemi.

Infine, credo non abbiano tutti i torti coloro che, nelle audizioni precedenti, hanno affermato che il contratto SPC scade fra tre anni ma, passati i tre anni, non può finire la rete SPC, perché su di essa il Paese ha costruito il suo futuro informatico.

Restiamo a vostra disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

PIERLUIGI MANTINI. Premetto che la mia domanda potrebbe sembrare un po' impertinente. Noi stiamo parlando di sistemi informatici e soprattutto di un'attività di trasparenza e di organizzazione. Non posso esimermi, tuttavia, dal ricordare a me stesso che abbiamo spesso discusso sul concetto - in questo senso, la domanda è appena decentrata rispetto all'oggetto - di vigilanza. Cos'è la vigilanza nel diritto pubblico?

La vigilanza si esaurisce solo nella sua parte della trasparenza « quasi oftalmica », come disse il presidente De Roberto quando fu varata la legge n. 241. Siamo, quindi, in grado di monitorare bene tutti i contratti pubblici, di spaccettarli, o la vigilanza è anche altro, ad esempio un potere di intervento?

Devo dire che resto ammirato dai progressi raggiunti. Capisco la problematica legata al fatto di avvalersi degli Osservatori regionali, che crea un problema di sistema, quindi mi attengo alle indicazioni. Tuttavia, mi permetto una riflessione, perché da tempo ritengo che le competenze legislative dell'Autorità di vigilanza - in questo senso, come dicevo prima, questo tema non è l'oggetto precipuo dell'audizione - siano carenti.

Innanzitutto, l'Autorità può vigilare sulle informazioni e anche sanzionare chi

non le dà, ma non può fare nient'altro. Sia chiaro, *absit iniuria verbis*, ma questo parere non vincolante è una misura insufficiente. In Italia, mentre ancora persiste il reato di abigeato, per la violazione della concorrenza, che pure è richiamata nell'articolo 81 del Trattato e nelle nostre norme costituzionali — e comunque è un interesse pubblico di grande rilievo — non c'è un organismo pubblico deputato a occuparsene. Lo fanno le procure, ma solo ove vi sia rilevanza penale, che però è un'altra questione. Per il resto, questo tema è affidato di fatto ad iniziativa di parte.

A dire il vero — sono certo di non essere frainteso — quasi mi infastidisce che ci sia un sistema di informazione così perfetto che ci permette di vedere, ma non toccare. Potremmo avere, dunque, un ottimo sistema di informazione, ma non abbiamo un potere — sia chiaro, non voglio creare altri intralci alle attività amministrative — diverso, ad esempio tale che l'Autorità possa stabilire che debba svolgersi una gara. Insomma, l'Autorità può vigilare più che altro sulle procedure di gara, ma non su ciò che esula dalle stesse. Ora, siccome uno dei problemi più seri è legato al fatto che alcune gare vengono aggirate sotto vari nomi, sarebbe utile che, a fronte di un sistema informativo che cresce, vi fosse anche la possibilità di esprimere un parere, che crea quantomeno un obbligo sospensivo per venti giorni, di conferma da parte della stazione appaltante della scelta condotta o meno nel bandire o non bandire la gara.

Dico questo perché, diversamente, rischiamo di guardare il dito e non la luna. La luna è rappresentata dai molti sistemi in cui le gare non vengono svolte o vengono svolte in modo palesemente irregolare, e su questo, purtroppo, l'Autorità di vigilanza, nonostante un sistema informatizzato e di informazione che cresce, non può nulla o quasi nulla, a parte l'autorevolezza dei propri pareri.

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio il presidente Giampaolino e il dottor Camanzi per averci illustrato analiticamente l'attività dell'Autorità di vigilanza, con riferi-

mento al tema dell'indagine. Credo che avremo occasione — sarebbe anche utile crearla — per riflettere sulla natura e gli strumenti della missione affidata all'Autorità.

Resto ai temi che ci sono stati proposti, riservandomi di esaminarli meglio. Dagli elementi che ci sono stati forniti, notiamo in primo luogo una incompletezza dei dati, che dipende dalla pluralità dei soggetti che li riproducono, i quali poi devono contribuire a una banca dati unitaria che ha, evidentemente, pochi poteri per condizionare i comportamenti. Forse, si dovrà riflettere su questo aspetto per rafforzare questi poteri.

In secondo luogo, emerge che il lavoro e il grande materiale contenuto nella banca dati dell'osservatorio dell'Autorità di vigilanza si incrociano a una serie di altre attività che sono oggi in corso e che vanno su binari paralleli. Credo che la massa di informazioni organizzate e standardizzate che l'Autorità acquisisce sui contratti relativi agli appalti di opere e di servizi pubblici dovrebbe essere meglio utilizzata, per esempio, per fare quell'operazione di analisi della qualità e della gestione della spesa, che in parte viene affrontata con la nuova legge di contabilità che è all'esame della Camera ed è stata appena approvata dal Senato. Su questa banca dati è stato svolto un lungo lavoro di monitoraggio dei conti pubblici che, a mio avviso, manca di una parte di tipo qualitativo e reale; è stato fatto un monitoraggio di tipo finanziario, ma l'impatto reale della spesa in termini di lavori, servizi e di efficienza-efficacia — cioè di quantità e qualità di acquisizioni a fronte di quella spesa — è assolutamente ignorato.

Allo stesso modo, non c'è nessun raccordo con l'altra operazione che noi stiamo mettendo in cantiere, ovvero quella sulla valutazione delle *performance* delle pubbliche amministrazioni. È chiaro che le modalità di gestione degli appalti e gli indicatori che da queste si possono ricavare sono molto significativi ai fini della valutazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Ciò che credo che noi dovremmo ricavare ed estrapolare come indirizzo finale che la Commissione darà sulla base dell'indagine conoscitiva, ma anche della sua attività - perché questi sono processi, misure e riorganizzazioni che sono, in larga parte, all'esame di questa Commissione - è una connessione di questi pezzi che tra loro sono sconnessi.

La seconda operazione fondamentale che credo si stia portando avanti, e che attraversa tutte le altre, è quella relativa ai costi standard. Questo patrimonio di informazione è prezioso per valutare i costi standard, ovvero - in tutta Italia e a seconda delle amministrazioni - quale sia il rapporto fra prezzo, qualità e quantità nell'acquisizione di beni, servizi e opere. Mi interesserebbe capire se l'Autorità e tutto il patrimonio di informazioni saranno coinvolti nell'attività che dovrebbe essere partita - o comunque sta per partire - di definizione dei costi standard.

Inoltre, credo che la nostra Commissione forse possa fare una richiesta più specifica. Chiederei, infatti, al presidente di chiarirci se poi tutti questi dati vengono in qualche modo trattati, e sono oggetto anche di analisi e di valutazione di questo aggregato che ci viene fornito sulla spesa per *information technology* da parte delle pubbliche amministrazioni. Anche in questo ambito c'è un problema sia di costi standard, sia di efficienza: occorre verificare quante volte le amministrazioni comprano lo stesso bene; forse da quell'osservatorio è possibile capirlo. Anche questo dovrebbe essere un esito del nostro lavoro.

SALVATORE VASSALLO. Vorrei rivolgere al presidente Giampaolino e al dottor Camanzi una richiesta di informazione tecnica molto semplice e banale. Vorrei sapere in che misura i dati che l'Autorità raccoglie relativi a bandi di gara, aggiudicazioni, riguardo agli stati di avanzamento, al collaudo dei contratti siano universalmente accessibili. In altri termini, le chiedo a che punto sia l'attuazione della lettera f) del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, secondo la quale tutti i dati acquisiti

dall'Autorità sono resi universalmente accessibili anche per via telematica. È vero, infatti, che probabilmente per l'Autorità è difficile intervenire in alcuni casi laddove esistono delle disfunzioni nella gestione dei contratti, però una forma di controllo indiretto può essere sviluppata attraverso la pubblicità.

Mi sembra di capire che al momento alcuni dati siano accessibili, ma che la gran parte dei dati che riguardano poi i contratti e il loro svolgimento siano riservati solo ad alcuni soggetti, quindi non siano ad accesso universale così come sembrerebbe voler dire la lettera f) che ho citato prima.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Giampaolino e al consigliere Camanzi per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Interverrò sulla prima domanda e darò qualche chiarimento all'onorevole Lanzilotta, e lascerò poi la parola al collega Camanzi, specie per le ultime domande poste.

Quello della mancanza di chiusura del sistema, per sintetizzare il significato della domanda, se ho ben compreso, è un problema che in verità esiste. Fra le intenzioni del legislatore, a suo tempo, c'era quella di offrire dei rimedi nell'ambito di un ordinamento che si faceva carico della qualificazione delle imprese, cioè momenti di carattere organizzativo e non momenti sanzionatori.

Se mi consente, infatti, il problema che lei ha posto è quello del momento di chiusura della vigilanza. Noi volevamo offrire a suo tempo, quando fu previsto, quella che prima ho definito una forma di vigilanza diagnostica, che non di per sé comporta la cura o l'intervento, che era invece rimesso al giudice penale o alla Corte dei conti, come è previsto dall'ordinamento.

Noi ce ne siamo fatti carico, perché avvertiamo che sia necessario un momento conclusivo della vigilanza di tipo sanzio-

natorio - l'abbiamo anche fatto presente in sede governativa - quanto meno, per esempio, in relazione all'obbligo di conformarsi alle pronunce dell'Autorità, da cui poi discenderebbe una responsabilità, anch'esso momento sanzionatorio.

L'obiezione che ci è stata fatta è che in questo modo si appesantirebbe ulteriormente l'attività amministrativa. Personalmente - e in accordo con tutto il Consiglio - credo che, purtroppo, questo sistema della pubblicità, che era stato immaginato dal legislatore a suo tempo con la finalità di trovare rimedi organizzatori e di indagine, più che rimedi rimessi all'intervento del giudice penale o all'intervento interdittivo o pesantemente risarcitorio della Corte dei conti, non abbia avuto gli effetti attesi.

Realmente, vivendo in concreto questa esperienza, la situazione è diversa. Vi cito un esempio molto banale, ma molto incisivo: nel caso del funzionario che, invece di indire la gara pubblica in presenza delle condizioni che lo richiedono, compie una trattativa privata, potrebbe essere molto utile inserire nell'ordinamento una piccola sanzione, che per qualche cultore di discipline giuridiche evocerebbe la responsabilità formale ormai superata.

Onorevole Lanzillotta, alle sue domande rispondo che questo è ciò che noi intendiamo fare. Da circa due anni, infatti, abbiamo scisso l'Osservatorio in due parti: quella informatica, come ho detto prima, e quella delle analisi economiche cui sono affidate le indagini sulla qualità, sulla valutazione delle *performance* e dei costi standard. È un problema - dobbiamo dirlo - anche di formazione del personale. Questa, infatti, era un'Autorità nata per i lavori pubblici, quindi composta da ingegneri. Il nostro intendimento è quello di fornirci di economisti, in particolare statistici.

Abbiamo creato un'organizzazione a sé, ma su questo potrà rispondere meglio il collega Camanzi.

ANDREA CAMANZI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Vorrei dare una risposta puntuale sulla questione dell'accessibilità dei dati. Nelle *slide* ri-

guardanti i servizi erogati dal portale WEB dell'Autorità si trova una parziale risposta al quesito posto: abbiamo elencato i servizi erogati dal portale WEB dell'Autorità per i quali la legge prevede un accesso riservato e quelli ad accesso libero.

Questi servizi sono realmente accessibili? E in che modo? Nella *slide* relativa si riporta il ragionamento che ho fatto prima sui dati raccolti avvalendoci delle sezioni regionali dell'Osservatorio, con particolare riferimento al *database* SIMOG. I dati, però, non sono completi.

Per quanto riguarda le modalità di accesso, quelle che avevamo in Autorità erano per SILOS - il grande cambiamento che abbiamo fatto, per essere all'altezza delle missioni che ci siamo autoassegnati, pensando di interpretare correttamente lo spirito della legge e la richiesta che ci viene dal Parlamento, riguarda proprio questo ambito - dunque avevamo i dati attinenti le diverse tipologie di problemi che, seppur strutturati al proprio interno in modo logico, non dialogavano tra loro.

Oggi abbiamo creato quello che noi amiamo chiamare, con una parola quasi filosofica, un «ecosistema»: un sistema di interoperabilità che permetta di fare il *cross check* dei dati, ossia di incrociare a sistema i dati. Ciò consente, in primo luogo, di eliminare i dati inutili, in secondo luogo di validarli e di verificare che siano correttamente imputati, infine di usarli per obiettivi informativi un po' più sofisticati rispetto a quello che si potrebbe fare con il singolo dato analitico.

Per vedere a che punto siamo nella migrazione da un sistema per SILOS a un ecosistema basato su SPC, sul sistema pubblico di connettività (quindi accessibile in condizioni di sicurezza, con il *firewall* e via dicendo), potete consultare le *slide* in cui vi ho riportato il *timetable* sul nostro piano di sviluppo: siamo a metà dell'opera. Su alcuni punti siamo un po' più avanti, su altri un po' più indietro.

Ci scusiamo per non essere riusciti ad andare più veloci, ma vi assicuro che, a parte la questione del vagone più lento che determina l'andatura del convoglio, i SILOS erano davvero tecnologicamente

molto arretrati. Quello di portare banche dati sensibili, come ad esempio quella del casellario delle annotazioni sulle imprese, senza perdere neanche un'annotazione, da un ambiente tecnologico - non vi dico qual è per non fare cattiva pubblicità a quell'impresa - a un altro ambiente *open source*, è un lavoro duro, complesso, difficile.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Vassallo per una richiesta di chiarimento.

SALVATORE VASSALLO. Approfitto della vostra presenza per togliermi una curiosità. Se non capisco male, l'integrazione delle diverse banche dati dovrebbe consentire di avere delle schede sintetiche su ciascun appalto o contratto, con i vari elementi relativi a varie fasi del ciclo di vita dell'appalto. Quali sono le fonti normative che impediscono che una serie di elementi essenziali per capire qual è stato lo svolgimento dell'appalto siano tutti contemporaneamente e universalmente accessibili? Mi riferisco, ad esempio, ai dati relativi all'aggiudicazione e conclusione dell'appalto, all'avanzamento del contratto, insomma gli elementi essenziali riportati nella vostra relazione?

ANDREA CAMANZI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Queste informazioni sono ad accesso riservato, nel senso che chi vi accede si deve identificare; non possono essere divulgate nella loro analiticità. Vi si può accedere, ma non come dati originali, cioè disaggregati, perché contengono tra l'altro segreti aziendali. Ad esempio, in questi *database* ci sono le offerte e renderle pubbliche, come è evidente, può creare dei problemi.

Si tratta di riuscire ad aggregare questi dati elementari in modo che non siano lesivi di un diritto dell'impresa, quello della tutela della propria strategia commerciale, di *pricing*, ma al tempo rispondano alla domanda. Per fare questo è necessario lavorare nuovamente su questi *database* e stabilire delle maschere di frui-

bilità, ossia degli indici di sintesi. Questo è il lavoro che stiamo facendo e lo faremo insieme agli *stakeholder*, insieme a tutti coloro che hanno interesse ad acquisire e usare questi dati per le varie finalità.

Mano a mano che riusciamo a mettere a punto questo lavoro, l'accesso riservato diventerà sempre più limitato al dato analitico e l'accesso pubblico si allargherà. Naturalmente, anche le modalità di accesso devono essere sicure: non si può consentire l'accesso magari a un *hacker*, che potrebbe distruggere il *database*. Il *database* è un dato che deve gestire l'Autorità nell'interesse pubblico superiore, che è quello di preservare informazioni delicate. La problematica è molto complessa tecnicamente, ma per il resto è molto semplice.

La nostra idea è quella di rendere pubblico il maggior numero possibile di informazioni, in configurazioni che siano utili per tutti gli *stakeholder*, che vengono profilati per tipologia di interesse. Siamo disponibili, ma d'altra parte lo faremo in cooperazione applicativa con l'ISTAT, lo facciamo in cooperazione applicativa con SOGEI e tutte le altre strutture dell'amministrazione pubblica. Non ci consideriamo una monade isolata, ma un pezzo del sistema.

Sono d'accordo con quanto affermato dall'onorevole Lanzillotta: è quello che vorremmo fare, che cerchiamo di fare, che siamo impegnati a realizzare minuto per minuto, giorno per giorno. Ci fa piacere che anche l'onorevole Lanzillotta ce lo solleciti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giampaolino e il consigliere Camanzi. Dichiaro conclusa l'audizione.

L'audizione termina alle 16,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 17 ottobre 2009.*

€ 0,35



16STC0005360