

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 9,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in ordine alle linee di indirizzo programmatico dell'Autorità.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in ordine alle linee di indirizzo programmatico dell'Autorità.

Nel dare la parola al dottor Alfonso Maria Rossi Brigante, presidente dell'Autorità, ringraziandolo per la sua presenza, avverto che egli ha consegnato una documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*. Vorrei soffermarmi in questa sede non tanto sulle vicende storiche dell'Autorità, quanto sugli intendimenti espressi in termini di indirizzo da parte

del nuovo consiglio dell'Autorità, al fine di rafforzare l'attività dell'Autorità stessa e migliorarne l'assetto.

Desidero tuttavia brevemente ricordare che l'istituzione dell'Autorità è legata storicamente ad un rapporto reso dall'Autorità garante della tutela della concorrenza e del mercato alla Presidenza del Consiglio nel 1990. Tale Autorità, avendo ricevuto mandato al fine di individuare forme di garanzia a tutela della concorrenza nel settore degli appalti, auspicò in quella occasione l'istituzione di una Autorità indipendente nel settore. Ciò avvenne con la cosiddetta legge Merloni, nel 1994: l'Autorità tuttavia ha cominciato ad operare concretamente soltanto nel 1999.

Si tratta di un soggetto terzo e neutrale, che si pone in una posizione di ausiliarità nei confronti del Governo e del Parlamento, esplicando un'attività di collaborazione attraverso diversi modi. In primo luogo, va precisato che l'Autorità è in un certo senso espressione del Parlamento, perché i componenti della stessa sono nominati, di intesa, dai Presidenti di Camera e Senato. Inoltre, al Parlamento si indirizzano non soltanto la relazione annuale, ma anche eventuali segnalazioni allorquando l'Autorità viene a conoscenza di fatti rilevanti, anche ai fini dell'attività legislativa parlamentare.

Rapporti di collaborazione intercorrono anche con il Governo, e, segnatamente, con i ministeri che hanno competenze attinenti al nostro campo, primo fra tutti quello delle infrastrutture e dei trasporti. In questa interazione con l'attività governativa ministeriale, l'Autorità esercita un potere di regolazione, ovvero di indirizzo, rivolto ai soggetti che operano nel mercato, affinché questi si conformino a determinate regole di comportamento.

Tale attività di regolazione non è assolutamente in contrasto né con la legge, né con i regolamenti, né con gli atti di indirizzo generale adottati dall'autorità amministrativa (circolari, direttive ed atti generali), cercando invece di superare talune lacune normative o difficoltà interpretative ed intervenendo quale ausilio per gli operatori del settore. È un'attività che si esplica sia attraverso atti di regolazione di portata generale sia per il tramite di deliberazioni che si riferiscono a casi concreti; all'emanazione di tali deliberazioni, che forniscono una serie di indicazioni alla stazione appaltante e ad altri soggetti operanti nel mercato, segue un procedimento, di secondo grado, di riesame da parte degli operatori della propria attività, procedimento che si può concludere con l'annullamento, la revoca o la modifica di quanto è stato compiuto sino ad allora, oppure, ove si ritenga prevalente l'interesse pubblico alla conservazione dell'attività svolta, con la conferma della stessa.

In effetti, questo limitato potere dell'Autorità in ordine all'invito al riesame è stato alquanto criticato da più parti, ed anche dalla Associazione dei costruttori, sostenendosi l'opportunità di dotare l'Autorità di poteri preventivi più efficaci, in modo da incidere in maniera maggiormente significativa sia in sede di gara sia in sede di stipulazione del contratto e della conseguente fase esecutiva.

Per quanto riguarda il sistema di qualificazione, esso è soggetto al controllo e all'autorizzazione da parte dell'Autorità che abilita le SOA allo svolgimento dell'attività di qualificazione. In ordine a tale attività, l'Autorità cura che le società di attestazione non abbiano conflitti di interesse o cointeressenze con le imprese.

L'Autorità controlla inoltre le attestazioni: vi è stato, al riguardo, un qualche dibattito, dal momento che in passato l'Autorità, nella vigenza del precedente consiglio, ha provveduto all'annullamento diretto di alcune attestazioni ritenute non conformi alla legge. Successivamente, vi è stato l'intervento del giudice amministrativo che, con due recenti pronunce (le nn. 991 e 993 del 2004), ha chiarito quali

siano i limiti e le procedure che l'Autorità deve seguire in caso di attestazioni ritenute non rispondenti alle regole. Ha quindi fissato i presupposti degli interventi dell'Autorità in questa materia, individuati nell'inerzia della SOA alla quale sia stato rivolto l'invito o di rilasciare l'autorizzazione, nell'ipotesi che non lo abbia fatto, in presenza dei requisiti di legge, ovvero di modificare l'attestazione o ancora di annullare la stessa. Occorre inoltre, ad avviso del giudice amministrativo, il rispetto della procedura di cui alla legge n. 241 del 1990, nel senso che deve essere comunicato all'impresa l'avvio di questo procedimento. In caso di inerzia protratta oltre il termine fissato dall'Autorità, la stessa può intervenire direttamente con il provvedimento di rilascio, nell'ipotesi che debba essere rilasciata la attestazione, di modifica o di annullamento.

Questo è quanto è stato chiarito dal giudice amministrativo, fugando ogni dubbio sulla possibilità di esercitare tale potere.

Vorrei ancora accennare in breve alle novità che emergono sia nell'ambito dell'ordinamento comunitario sia in quello interno. La prima grande novità è rappresentata dall'adozione della direttiva n. 18 del 31 marzo di quest'anno, che include, nella disciplina riguardante le procedure di aggiudicazione, anche i contratti relativi ad appalti di servizi e forniture e non soltanto quelli di appalti di lavori.

Vi è stata una prima lettura del disegno di legge comunitaria da parte della Camera, che ha previsto, a nostro avviso opportunamente, questo ulteriore compito di controllo sui contratti in materia di servizi e forniture, da affidarsi all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. A me sembra una scelta opportuna sia per ragioni di natura economico-finanziaria (non poteva istituirsi una seconda Autorità!), ma anche perché, allorquando i contratti misti riguardino servizi di forniture, unitamente ad appalti di lavori, noi esaminiamo già queste fattispecie, nel caso in cui questi ultimi siano prevalenti. Per vari motivi, non possiamo dunque che apprezzare l'iniziativa della Camera di ricono-

scerci questa ulteriore competenza e ci auguriamo che, in sede di seconda lettura da parte del Senato, tale scelta possa essere confermata.

La modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione ha innovato la materia di nostra competenza. In particolare, noi abbiamo sempre il compito di vigilare attentamente acciocché l'attività delle regioni non incida sui due principi fondamentali dell'ordinamento interno e comunitario, che corrispondono alla tutela della concorrenza e alla libera circolazione delle imprese — anche di altri Stati europei — nell'ambito del territorio nazionale. Ricordo brevemente che la tutela della concorrenza ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Debbo dire che con le regioni vi è un rapporto di collaborazione per la cui continuazione domani, ad esempio, incontrerò il presidente Ghigo ed alcuni suoi collaboratori. La mia esperienza mi suggerisce che i conflitti non sono mai utili, specialmente se inseriti in una realtà complessa come la nostra. Dobbiamo ricercare sinergie a tutti i livelli: Stato, amministrazioni centrali e regioni.

In primo luogo l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sta cercando di riattivare l'esecuzione di tutti i protocolli d'intesa stipulati dal precedente consiglio. A tal fine abbiamo anche creato un ufficio per monitorare il loro stato di attuazione, di modo che essi risultino vivi e vitali; infatti i protocolli debbono rappresentare un vero strumento di collaborazione con le altre amministrazioni. Ultimamente abbiamo stipulato un accordo con SINCERT riguardante il settore che si occupa della qualità delle imprese, delle opere e a tal fine verrà promosso un tavolo di confronto per affrontare i problemi comuni.

Per quanto riguarda i rapporti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, abbiamo già esaminato, su richiesta di quest'ultimo, le modifiche da apportare al regolamento n. 554 del 1999. Sono stati approntati alcuni schemi di determinazioni riguardanti importanti argomenti sui quali vogliamo confrontarci nel rispetto dei propri ruoli. Nessuno, infatti, vuole

occuparsi delle altrui competenze; in ogni caso dal colloquio istituzionale possono derivare solamente vantaggi per le istituzioni in generale. L'attività dell'Autorità è quindi incentrata sullo scambio di informazioni, sulle sinergie, sull'apertura alla collaborazione e sull'attivazione dei protocolli di intesa.

Per ciò che concerne l'assetto interno, priorità assoluta dell'Autorità è quella di portare a compimento un ottimale assetto dell'osservatorio. Esso è da considerarsi il cuore dell'Autorità, mentre le braccia sono rappresentate dal servizio ispettivo. Ormai il casellario delle imprese è a regime, mentre non è ancora stato attivato — al riguardo avremmo proprio bisogno della collaborazione delle regioni — il sistema informatico nazionale degli appalti (SINAP); debbono essere infatti sottoposti a registrazione tutte le gare d'appalto, gli elementi essenziali dei contratti e la relativa fase di esecuzione degli stessi. Tale sistema dovrebbe dare la possibilità alle SOA di riscontrare la veridicità dei certificati relativi ai lavori presentati dalle imprese ai fini delle attestazioni. Secondo me il SINAP rappresenta uno strumento indispensabile per ripulire il mercato da alcuni inquinamenti. Naturalmente per esercitare questo tipo di sforzo è necessario avere delle disponibilità, poiché il campo informatico presuppone una serie di notevoli spese di investimento ed elevata professionalità. Ad esperti del settore abbiamo affidato uno studio proprio per individuare i rimedi a breve e a medio termine per portare a regime il sistema informatico nazionale degli appalti. Parlerò di questo anche domani con il presidente Ghigo, perché vorrei poter contare sulla collaborazione delle regioni al fine di creare un sistema federato di informazioni in cui le sezioni regionali dell'osservatorio interagiscano con la sezione centrale. Per diversi anni ho operato nell'ambito del settore sanitario, che era munito di un sistema informativo legato al Servizio sanitario nazionale nell'ambito del quale si riconoscevano come protagonisti tutti gli

operatori. È questo il modello a cui cerchiamo di ispirarci anche per quanto riguarda il sistema degli appalti.

Noi vorremmo potenziare anche il servizio ispettivo, soprattutto per quanto concerne la sua attività d'ufficio. Infatti una delle caratteristiche dell'Autorità che presiede è stata quella di rispondere subito ad una vivissima esigenza che si era andata rappresentando all'interno del mondo dei lavori pubblici. Siamo stati inondati da richieste di chiarimenti, da quesiti e da rappresentazioni di situazioni irregolari. Vi è stata, insomma, una domanda di base proveniente dal mondo dei lavori pubblici in base alla quale si chiedeva ausilio all'Autorità; ciò sotto forma di chiarimenti, di denunce e di esposti. Al riguardo possiamo dire che l'Autorità è stata in grado di rispondere a chiunque chiedesse un chiarimento, un intervento. Accanto a questa importante attività ne va affiancata però una d'ufficio che si occupi della prevenzione, poiché la repressione, in definitiva, è segno del nostro fallimento. Se riuscissimo ad evitare a monte le irregolarità, le illegittimità e gli illeciti, avremmo realmente raggiunto il nostro fine. La nostra missione infatti è quella di convincere le stazioni appaltanti a ben operare e l'impresa a conformarsi alle regole. Si tratta di una vigilanza attiva, operativa, di aiuto al mondo dei lavori pubblici — così importante per l'economia del paese — che deve essere di stimolo per il settore affinché proceda nella legalità e nella correttezza; ciò per evitare fenomeni distortivi che poi devono essere legalmente perseguiti. La sanzione è il segno del fallimento; bisogna prevenire, indirizzare, controllare, spronare ed aiutare il mondo dei lavori pubblici a comportarsi secondo le regole.

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

FABRIZIO VIGNI. Ringrazio il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per la sua esposizione. Penso che se è vero, come è vero, che

l'Autorità svolge funzioni di grande rilevanza in materia di concorrenza, efficienza ed efficacia nel settore dei lavori pubblici, sia allora utile prevedere un rapporto più stretto tra le Commissioni parlamentari e la stessa Autorità, al di là dell'appuntamento costituito dalla relazione annuale che la stessa Autorità presenta. In tal senso, ritengo utili incontri con l'Autorità nella sua composizione collegiale, così come fu fatto nell'ultimo incontro, se non ricordo male, del giugno del 2000.

Potremmo quindi ritenere l'audizione di stamani una sorta di momento preliminare volto all'approfondimento di alcuni temi, riproponendoci, da qui a qualche tempo, un successivo incontro con l'Autorità nella sua composizione collegiale. Questo al fine di verificare il grado di attuazione di una serie di indirizzi che il presidente ha qui annunciato sia per quanto concerne l'evoluzione normativa in questo settore, sia per quanto attiene ai poteri di analisi e di regolazione del settore, sia infine per quanto attiene al rapporto con le regioni, che, a mio avviso, rappresenta uno dei fronti maggiormente delicati.

Non può essere messa in dubbio l'esistenza di un unico mercato nazionale: sappiamo che esistono diversi problemi in ordine al rischio di mercati locali di dimensione regionale, che non possono trovare spazio nella legislazione nazionale, né in quella comunitaria. Lei ha preannunciato un incontro con il presidente della Conferenza Stato-regioni e, pertanto, sarebbe utile potersi confrontare successivamente, al fine di misurarsi, Parlamento ed Autorità, sull'evoluzione normativa in atto.

Ciò detto, vorrei formulare una serie di domande, in primo luogo per quanto riguarda la direttiva comunitaria cui si faceva riferimento. Già in sede di approvazione della legge comunitaria ho espresso alcuni interrogativi sulla norma, peraltro approvata dalla Camera, che estenderà le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Senza tornare sulla discussione, vorrei chiederle lumi sulle modalità attraverso le quali l'Auto-

rità pensa di organizzarsi per far fronte ai nuovi compiti che la legge comunitaria prevede. Un'ulteriore domanda è relativa alle modalità con cui il consiglio intende sviluppare l'organizzazione dell'Autorità nel suo insieme, tenendo conto che una prima fase di avvio dell'attività può essere considerata a questo punto conclusa.

Vorrei inoltre una serie di precisazioni sul sistema di vigilanza in ordine alle SOA: lei ha ricordato le sentenze del giudice amministrativo del 2004 — Consiglio di Stato e TAR Lazio — con le quali si sono riconosciuti all'Autorità poteri assai incisivi in materia di controllo e di eventuale annullamento delle attestazioni. In tal senso, vorrei meglio comprendere come il consiglio dell'Autorità intenda superare una carenza manifestatasi nella prima fase di attuazione del sistema di qualificazione, che aveva inoltre evidenziato una serie di situazioni nelle quali vi erano dichiarazioni di assenza di condanne che non risultavano veritiere o di certificati di lavori eseguiti. Da questo punto di vista, chiedo come si intenda accelerare la costruzione della banca dati, a cui lei faceva riferimento e che già il precedente consiglio aveva avviato; vorrei inoltre sapere cosa si sta facendo per accelerare il collegamento con la banca dati dei legali rappresentanti e dei direttori tecnici delle imprese qualificate: da una parte vi è la banca dati del casellario giudiziale del Ministero della giustizia, il cui collegamento con la prima renderebbe possibile, in maniera automatica, la verifica delle condanne e quindi la regolarità delle attestazioni rilasciate.

Sempre in materia di banche dati, domando quali azioni l'Autorità sta svolgendo per accelerare il collegamento fra le banche dati delle imprese qualificate e quelle dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse edili per quanto riguarda gli accertamenti sulla regolarità contributiva. Anche questo collegamento fra diverse banche dati consentirebbe, in maniera automatica, la verifica della regolarità contributiva da parte delle imprese.

Desidero altresì sapere quali criteri siano stati seguiti dal consiglio per la

nomina del direttore generale e del capo del servizio ispettivo, nonché, più in generale, come sia avvenuto il passaggio tra il « vecchio » ed il « nuovo » consiglio.

In conclusione, credo sarebbe utile approfondire, in materia di indirizzi dell'attività, il tema delle funzioni di garanzia sulla concorrenza e sull'apertura del mercato. Sappiamo che si tratta di un tema che negli ultimi anni è stato segnalato con preoccupazione da parte delle associazioni delle imprese in riferimento ad alcune tendenze al restringimento del mercato. Vorrei comprendere meglio se e come il nuovo consiglio dell'Autorità intenda sviluppare un'azione da questo punto di vista al fine di garantire, nella massima misura possibile, la leale concorrenza ed un effettivo ampliamento del mercato e delle pari opportunità delle imprese.

TINO IANNUZZI. Signor presidente, ringrazio il presidente Rossi Brigante per la sua relazione, che mi riservo di leggere con molta attenzione. Per quanto mi riguarda, mi preoccupa in generale la configurazione del ruolo svolto dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Nel dire ciò preciso che non mi riferisco in particolare né alla gestione iniziata con la sua presidenza né alla gestione precedente. L'organismo di cui si sta trattando si inserisce in un sistema consolidato e contrassegnato dalla molteplicità delle stazioni appaltanti, la cui frammentazione e proliferazione costituisce una delle peculiarità, uno dei nodi da sciogliere. A tale sistema appartiene anche una serie di norme relative alla giurisdizione amministrativa che si è andata formando nel corso dei decenni. Tra l'altro, dobbiamo anche considerare il fatto che le modifiche legislative introdotte con il primo decreto « sblocca cantieri » — che se non erro venne emanato quando Di Pietro era ministro dei lavori pubblici — hanno configurato per gli appalti un rito speciale. Nonostante molte inesattezze pronunziate sia da esponenti della maggioranza sia da esponenti dell'opposizione, abbiamo comunque costruito un sistema di giustizia amministrativa caratterizzato da una

estrema celerità della decisione. Oggi, infatti, come comprovano le statistiche, un intero procedimento — anche complesso — riguardante gli appalti si può concludere nell'arco di dodici, quindici, diciotto mesi.

Detto questo ed essendo note le generali difficoltà, penso che il ruolo dell'Autorità non dovrebbe essere caratterizzato da iniziative, pronunce e decisioni che rischiano quasi di fare apparire questo organismo come distinto, ma concorrente rispetto all'attività svolta dal giudice amministrativo per la regolazione delle procedure di appalto. Inoltre sono da considerarsi piuttosto discutibili tutti quegli interventi su procedure amministrative specifiche, nella misura in cui vanno ad intersecarsi con il potere di autotutela delle amministrazioni. Di contro, deve essere ulteriormente rafforzato il ruolo ricoperto dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per ciò che concerne i rapporti che la legano al Parlamento e al Governo; in particolare mi riferisco alle attività legislative o amministrative poste in essere per disciplinare gli appalti. L'autorità, ad esempio, potrebbe svolgere una funzione diversa da quella che caratterizza le sezioni consultive del Consiglio di Stato per quanto riguarda gli atti amministrativi od alcuni provvedimenti legislativi. Tali sezioni, infatti, in qualche misura agiscono *ex post* rispetto al processo di formazione di una decisione legislativa, di un atto amministrativo. Al contrario, l'Autorità potrebbe svolgere un'attività di monitoraggio fornendo indicazioni al Parlamento ed al Governo. In questo modo tale organismo si comporterebbe come una sentinella particolarmente vigile, attenta ed estremamente qualificata, data la sua composizione e l'esperienza acquisita nel corso degli anni.

È poi importante sottolineare — così come ha fatto in precedenza il collega Vigni — l'equilibrio dei rapporti tra lo Stato e le regioni in questo specifico campo. La Corte costituzionale attraverso la sentenza n. 303 del 2003 — contenente, a mio avviso, una bella ricostruzione argomentativa — ha chiarito che i lavori pubblici non costituiscono un settore a sé

stante — oggetto di legislazione esclusiva dello Stato o di legislazione concorrente — ma un particolare ambito. Tale materia di volta in volta, in relazione all'oggetto disciplinato o all'interesse pubblico che viene ad essere interferito, rientra nel sistema legislativo dell'uno o dell'altro soggetto del potere pubblico.

Vi è poi la questione — cara anche al presidente Armani — relativa alla vigilanza circa il funzionamento del *general contractor*. Stiamo parlando di un istituto nuovo che comincia a trovare ripetute applicazioni consistenti nello spostamento di quote rilevanti di competenza pubblica dall'amministrazione pubblica al soggetto privato. Vi sono obiettive difficoltà nell'adempire a questa funzione di controllo, perché rispetto a nuove procedure l'amministrazione dei lavori pubblici, sostanzialmente, è rimasta inalterata nella qualità, nella specializzazione, nella professionalità dei suoi operatori.

L'Autorità deve rappresentare un punto di riferimento per la pluralità delle stazioni appaltanti. Rispetto a questo problema si sono registrate anche alcune preoccupazioni da parte delle associazioni di categoria, in relazione a misure che tendono a favorire in qualche modo l'aggregazione un po' coattiva dei soggetti imprenditoriali nel mondo degli appalti. Giustamente bisogna far crescere la dimensione media delle nostre imprese, ma i processi debbono svolgersi anche naturalmente. La loro evoluzione cioè deve essere incentivata, sospinta, ma non può tuttavia avere come unico motore la determinazione autoritativa, la spinta unilaterale dello Stato che impone processi coattivi di coesione, di associazione tra imprese. Presidente Armani, quando un'amministrazione è in difficoltà di norma inoltra una richiesta di parere alle strutture ministeriali centrali. Tale parere nella maggior parte dei casi viene rilasciato, ma nella migliore delle ipotesi esso è suscettibile di una pluralità di interpretazioni. Richiamando la mia esperienza amministrativa forense, è un po' come

quando un soggetto deve rendere un parere *pro veritate* e tende a non dare una soluzione netta.

Infine, il ruolo dell'Autorità va rafforzato anche in relazione all'attività di certificazione della qualità delle imprese.

FRANCESCO STRADELLA. Vorrei ringraziarla per la relazione che ci ha fornito, che leggerò approfonditamente. Sono perplesso in ordine alle funzioni che all'Autorità sono state attribuite: troppe volte ho sentito parlare in termini di vigilanza, come se il mondo degli appalti e delle commesse pubbliche rappresentasse una sorta di consorteria di malaffare.

Non ho sentito alcuna invocazione di aiuto nei confronti di una normativa che è sempre più farragিনosa, complicata e difficile da applicare, comportando in qualche modo la necessità di «bypassare» tali difficoltà attraverso atteggiamenti non sempre legali ed apprezzabili. Credevo che all'Autorità fosse anche attribuita una funzione di stimolo e, in un certo senso, di consulenza in ordine alla semplificazione delle procedure. Questo al fine di definire un sistema che non necessiti più di ricorsi continui al giudice amministrativo o all'Autorità stessa per dirimere contenziosi nel mondo degli appalti, non sempre legati all'oggettività dei fatti, ma anche alla complessità delle procedure. Ciò determina, in ultima analisi, un danno per la collettività, dal momento che questa non viene dotata di un'infrastruttura o di un'opera che, se è stata progettata, è stata anche ritenuta necessaria.

Quella di stimolare una riflessione anche in questa direzione rappresenta, a mio avviso, una funzione dell'Autorità. Occorre affidare all'Autorità un ruolo incisivo in ordine alle modifiche della normativa, ormai necessarie, senza con questo voler eccedere in una funzione di polizia, necessaria esclusivamente nel momento nel quale si deve monitorare un mercato in continua trasformazione. Ha ragione il collega Iannuzzi quando ricorda che il sistema delle imprese italiane è un sistema di piccole imprese che occorre far crescere.

Credo tuttavia che queste imprese debbano essere messe in condizione di lavorare anche in una dimensione non eccessivamente ampia: infatti, o si modifica il sistema delle stazioni appaltanti, dove spesso si costruisce in modo artificiale un universo di grandi committenze alle quali devono dare risposte grandi imprese, o si riconosce che il mondo degli appalti è in mano a piccoli centri di spesa, ed allora è evidente che occorrono anche piccole imprese che possano soddisfare tali esigenze. Esse normalmente non sono dotate di strutture amministrative e legali così complesse. Credo che occorra adeguare la normativa alla realtà imprenditoriale italiana e a quella dei centri di spesa e non cercare di «raddrizzare le gambe ai cani», modificando la situazione esistente in modo non razionale.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola al presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*. Alcune delle preoccupazioni espresse trovano una qualche risposta nella documentazione che ho fornito alla Commissione. Per quanto riguarda il tema della semplificazione, noi vogliamo mettere a frutto l'esperienza maturata nell'attività di monitoraggio sull'intero mondo dei lavori pubblici. È uno dei punti citati nella relazione: lo abbiamo di recente fatto adottando un «tavolo comune» con il Ministero delle infrastrutture ai fini della modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999.

Per quanto riguarda la presenza collegiale del consiglio dinanzi alle Commissioni, è qualcosa di auspicabile e mi auguro che questo sia il primo di una serie di incontri con il Parlamento. Devo tuttavia dire che nel consiglio dell'Autorità vi è un'atmosfera di concordia: ho espresso in tal senso gli intendimenti del consiglio nella sua interezza. Esercito la funzione di presidente nel modo il più possibile collegiale, non imponendo la mia visione ed

ascoltando il contributo dei singoli componenti.

Per quanto attiene ai rapporti con le regioni, questi devono essere sviluppati e rafforzati. Occorre ricercare il confronto con tutte le sedi istituzionali e le regioni sono tra queste. Proprio al fine della predisposizione di quel sistema informatico che ricordavo qui, le regioni rappresentano un tassello essenziale.

Sulla direttiva comunitaria e sul modo in cui attrezzarsi al riguardo, sono contrario alle strutture elefantiache. I molti uffici che ho diretto hanno sempre rispettato il principio di « pochi ma buoni ». Naturalmente un qualche tipo di aumento forse si renderà necessario, ma se esso verrà posto in essere sarà sicuramente limitato. In ogni caso resta il problema del finanziamento, poiché nel giro di sette, otto mesi abbiamo visto ridursi le nostre risorse di circa il 15 per cento. Purtroppo, infatti, attraverso la manovra di giugno vi è stato un primo taglio di un milione e mezzo di euro, mentre a dicembre ve ne è stato un altro che ha riguardato la tabella C. Noi, tra l'altro, possiamo contare su un personale il cui trattamento economico è agganciato per legge al contratto del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e ciò ci ha causato un ulteriore milione di esborso che abbiamo dovuto ricercare nel nostro ambito. In effetti, quindi, abbiamo dovuto ricavare dal nostro bilancio quasi 3 milioni e 100 euro.

Per il potenziamento dell'Osservatorio ci troviamo dinnanzi a grosse difficoltà finanziarie, ma cerchiamo di sopperire a questo tipo di esigenze comprimendo tutte le altre spese e forse potendo contare anche sull'aiuto aggiuntivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Il nostro intendimento è soprattutto quello di razionalizzare le spese ed economizzare tutto l'economizzabile per mettere a regime l'Osservatorio come, tra l'altro, anche da voi richiesto. In verità le direttive europee e la legge comunitaria prevedono un sistema di tariffe. Al riguardo, il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie aveva elaborato un emendamento che prevedeva la possibilità di richiedere tariffe per alcuni tipi di prestazioni da identificare

chiaramente. Faccio, tra l'altro, riferimento ad un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. Questo emendamento, però, non è stato approvato nell'ambito del Consiglio dei ministri, mentre è stata approvata la vostra proposta emendativa che non prende in considerazione il problema del finanziamento, ma rinvia ad un successivo intervento legislativo od amministrativo. La situazione comunque non ci scoraggia, poiché il nostro intento è di comprimere al massimo le spese e di far fronte ai nuovi compiti utilizzando al meglio le risorse già esistenti.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'Autorità, si è anche discusso circa la scelta del direttore generale del servizio ispettivo. In questo caso abbiamo trovato una situazione precaria, nel senso che vi era un direttore generale che svolgeva da tempo due funzioni di cui una *ad interim*. La soluzione prescelta è stata da noi adottata, però, con criteri prudenziali poiché l'incarico è stato dato solamente per un anno, periodo considerato quasi di prova per il soggetto individuato.

Il criterio generale di comportamento seguito dal nuovo consiglio è quello della continuità, anche se si apporteranno tutti quei miglioramenti che si dimostreranno necessari. La filosofia che ispira il nuovo consiglio ci spinge a migliorare, potenziare ed utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Per quanto riguarda il sistema delle SOA, intendiamo migliorare la vigilanza soprattutto attraverso il potenziamento del nostro casellario. Abbiamo preso contatti con il Ministero della giustizia, con l'INPS e con la Cassa edile proprio per attuare questo collegamento con i loro casellari; ciò per poter acquisire alla fonte indicazioni su eventuali condanne che non vengono dichiarate e che invece sussistono. In questo momento stiamo cercando di collegarci anche con il CIPE per i codici unici di progetto (CUP) e con il demanio per avere l'inventario dei beni demaniali e patrimoniali. Bisogna acquisire collegamenti informatici in modo da migliorare il nostro sistema che è al servizio del paese.

Tutto ciò nel rispetto delle norme sulla *privacy* che, in ogni caso, debbono essere interpretate *cum grano salis*: infatti un'impresa che opera sul mercato dei lavori pubblici svolge un'attività di interesse pubblico, quindi non può reclamare troppa riservatezza. In proposito chiederemo anche un parere al Garante della *privacy* affinché ci faccia conoscere i limiti entro cui questo sistema informatico può essere aperto ad altre amministrazioni. Al di là di tutto, si vuole creare un sistema informatico al servizio del paese e di tutti gli interlocutori che operano nel mondo dei lavori pubblici.

Il nostro organismo è a tutela della concorrenza, quindi non vediamo con favore il restringimento del mercato. L'intervento dell'onorevole Iannuzzi atteneva al rapporto tra ciò che è stato configurato dal legislatore e ciò che si è rivelato attraverso la pratica posta in essere dal precedente consiglio. Al riguardo debbo dire che noi abbiamo trovato un sistema consolidato che è stato adattato anche grazie a pronunce giurisprudenziali. Ad esempio, il giudice amministrativo ci ha riconosciuto il potere di regolazione, caratteristica propria — d'altra parte — di ogni autorità indipendente. Esso però va esercitato *cum grano salis* anche grazie al confronto con le altre autorità interessate.

Il nostro è un sistema pluricentrico dove si registrano oltre 14 mila stazioni appaltanti; il rito giurisdizionale speciale per gli appalti è stato sicuramente un passo in avanti che noi vediamo con favore. Non vogliamo entrare in concorrenza con il giudice amministrativo — ce ne guardiamo bene — poiché abbiamo un'altra missione da svolgere. Rafforzare i rapporti con il Governo ed il Parlamento fa parte della nostra filosofia, dei nostri intendimenti. Non è nostro compito effettuare delle scelte politiche, noi esercitiamo semplicemente una discrezionalità tecnica che soccorre gli operatori del settore laddove vi sono lacune e incertezze interpretative.

Quindi, per quanto riguarda gli equilibri dei rapporti tra lo Stato e le regioni, occorre rafforzare tale dimensione; dobbiamo inol-

tre vigilare sulle modalità attraverso le quali opera il *general contractor* e la legge ci abilita a farlo. È in corso di approvazione un provvedimento in materia di qualificazione dei contraenti generali, ma si tratta di una scelta politica sulla quale, come è ovvio, non possiamo interferire.

Siamo un punto di riferimento: in tal senso, abbiamo ricevuto una gran messe di richieste, di chiarimenti e di esposti. Accanto a questa attività, che viene esercitata su impulso di parte, vogliamo affiancare una attività d'ufficio selettiva, svolta secondo criteri oggettivi e concentrata sui fenomeni maggiormente rilevanti.

Per quanto riguarda le SOA, abbiamo in corso lo studio di un programma di ispezioni sulle SOA svolto con criteri oggettivi.

Circa l'adozione di un criterio di scelta delle imprese da sottoporre ad una verifica puntuale, si pensava anche di ricorrere al sorteggio. È un'anticipazione che non avrei dovuto fare; tuttavia, ciò dimostra l'interesse e l'impegno ad agire a tutto campo, attraverso criteri di grande trasparenza e di grande tempestività.

Per quanto riguarda la farraginosità della normativa, siamo disponibili ad esercitare una funzione di stimolo, puntando sull'azione di prevenzione, cercando di aiutare l'operatore del settore nel conformarsi a criteri di efficienza, economicità, regolarità e trasparenza. Il ricorso alle misure sanzionatorie attesterebbe il fallimento della nostra politica, individuabile nell'attività di prevenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dottor Rossi Brigante.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 27 dicembre 2004.*

A L L E G A T O

ALLEGATO

**Audizione, presso la VIII Commissione permanente “Ambiente,
Territorio e Lavori pubblici” della Camera dei Deputati,
del Presidente dell’Autorità per la vigilanza sui lavori
pubblici Alfonso Maria Rossi Brigante**

...

Roma, 14 dicembre 2004, ore 9.00

SOMMARIO:**PARTE I – L’istituzione e il primo quinquennio di attività dell’Autorità**

§ 1. Origini e nascita dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici

§ 2. Natura e atti dell’Autorità. Rapporti con gli Organi costituzionali e con le Istituzioni

§ 3. Poteri dell’Autorità: esperienze, criticità e prospettive

§ 4. Poteri dell’Autorità: vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione

PARTE II – Le novità provenienti dall’ordinamento comunitario e da quello interno

§ 1. Premessa

§ 2. La direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici

§ 3. Le novità provenienti dall’ordinamento interno: riforma del titolo V della Costituzione e prime pronunce della Corte Costituzionale.

PARTE III – Priorità del Consiglio appena insediato

§ 1. Premessa

§ 2. Iniziative intraprese e primi atti del nuovo Consiglio

§ 3. Programmi di attività e linee generali di intervento