

Autorità amministrative indipendenti: audizione alla Camera del Presidente dell'AVCP.

6 Maggio 2010

Presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati – nell'ambito dell'**Indagine conoscitiva sulle Autorità indipendenti** – si è tenuta l'**audizione del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Luigi Giampaolino**.

Il Presidente Giampaolino, premessi brevi cenni sull'origine dell'Autorità (che *"nasce come un organo essenzialmente amministrativo, previsto dalla L. 109/1994, la legge Merloni, in un particolare momento storico del Paese, per ovviare a gravi disfunzioni amministrative. Un'Autorità amministrativa quindi, che voleva peraltro esaltare anche il momento dell'imparzialità della pubblica amministrazione"*), offre una rappresentazione del mercato vigilato evidenziando che lo stesso copre quasi il 6% del PIL, esso ha come protagoniste oltre 13.000 stazioni appaltanti e interessa quasi 33.000 imprese, muovendo un valore globale di oltre 60 miliardi di euro.

Nel testo dell'audizione (come pubblicato sul sito <http://www.autoritalavoripubblici.it>) vengono, tra l'altro, trattate: le attività e le funzioni dell'Autorità, i rapporti con gli organi costituzionali, il mercato vigilato e le anomalie del sistema, nonché alcune proposte per risolvere le criticità riscontrate.

In particolare, l'**attività** dell'AVCP viene sintetizzata in un'unica locuzione: un *"centro unitario di tutela dei valori della concorrenza, della correttezza e della trasparenza degli operatori pubblici, tra vigilanza e regolazione"*. Tali funzioni – si legge nel documento – sono state "potenziate" nel giugno del 2009, quando l'Autorità – in linea con gli orientamenti dell'OCSE e con le indicazioni delle istituzioni europee sull'importanza dello scambio di buone pratiche nel settore – ha assunto, in collaborazione con il Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie, **la presidenza del PPN (Public Procurement Network)**, la rete europea degli appalti pubblici. Il programma della Presidenza italiana ha individuato, fra le proprie priorità, il **rafforzamento sia della cooperazione tra Paesi partecipanti, sia della collaborazione con la Commissione Europea nel contesto del Comitato Consultivo Appalti Pubblici**.

Sul tema dei **rapporti con gli organi costituzionali**, viene ricordato che l'Autorità: **segnala** al Parlamento ed al Governo **fenomeni** particolarmente **gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici**; predispone e invia al Parlamento ed al Governo **una relazione annuale** nella quale si evidenziano le **disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici** (con particolare riferimento alla frequenza del ricorso a procedure non concorsuali, all'inadeguatezza della pubblicità degli atti, allo scostamento dei costi standardizzati, alla frequenza del ricorso a sospensioni dell'esecuzione o a varianti in corso di esecuzione, al mancato o tardivo adempimento degli obblighi nei confronti dei concessionari e degli appaltatori e allo sviluppo anomalo del contenzioso).

Viene anche precisato, che l'Autorità, ha più volte segnalato la necessità di **mantenere l'unitarietà del corpus delle disposizioni legislative** e, quindi, di introdurre le nuove previsioni legislative sui contratti pubblici all'interno del codice dei contratti.

Vengono citate alcune recenti disposizioni legislative (**la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la legge sul federalismo fiscale** e il codice dell'amministrazione digitale) che riconoscendo il **ruolo** dell'Autorità come **banca-dati sui contratti pubblici**, la pongono nei rapporti con Governo e Parlamento quale **soggetto terzo fornitore di dati rilevanti sulla spesa pubblica**.

L'AVCP – come riportato nel testo – riveste, altresì, un ruolo di protagonista dell'attività legislativa. In tale ambito, l'Autorità può formulare al Governo **proposte di modifica alla legislazione che**

disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonchè inviare al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti proposte per la revisione del relativo regolamento. Inoltre, "controlla" il Governo, così come anche le Regioni e tutti gli altri enti locali, ogni qualvolta divengono stazioni appaltanti, assumendo, quindi, lo *status* di **soggetti vigilati dall'Autorità**.

Trattando, più diffusamente, **del mercato vigilato**, vengono forniti altri dati interessanti per il settore: nel corso del 2009 sono state **attivate dalle stazioni appaltanti 51.021 gare** per un ammontare complessivo posto a base d'asta pari a 79.364 milioni di euro. La domanda complessiva attivata dai contratti pubblici nel 2009 è cresciuta del 4,8% rispetto all'anno precedente.

La distribuzione dell'ammontare per tipologia di contratto evidenzia che la **quota relativa agli appalti di Lavori è pari al 40%** (24.021 milioni di euro), quella relativa ai Servizi al 33,5% (20.107 milioni di euro) e quella relativa alle Forniture al 25,7% (15.429 milioni di euro), mentre il restante 0,7% (422 milioni) non è classificato.

Con riferimento alle singole tipologie di contratto (Lavori, Servizi e Forniture), sia nei Settori Ordinari che nei Settori Speciali, viene sottolineato che **l'incremento complessivo (+4,2%)**, registrato nei primi nove mesi del 2009 rispetto all'analogo periodo del 2008, **è imputabile in gran parte ai Lavori per i quali si rileva un aumento del 10,1%** (in termini assoluti di 2.207 milioni di euro), mentre per le Forniture la crescita è stata solo del 2% e per i Servizi non vi è stata una sostanziale variazione, essendo diminuiti dello 0,4%.

Per quanto concerne le **Società Organismo di Attestazione**, la cui attività di certificazione è autorizzata dall'Autorità, viene indicato che il **numero di SOA attive è attualmente di 33**, numero ridottosi nel corso degli anni a seguito di revoche effettuate dall'Autorità e di fusioni tra società. **Le imprese qualificate dalle SOA e presenti nel Casellario Informatico dell'Osservatorio sono, invece, circa 37.000.**

Vengono, poi, analizzate le **"criticità sistemiche"** che caratterizzano il mercato interno, si tratta, in particolare: dell'iper regolamentazione e della **"anomalia"** costituita dalla **legislazione di emergenza**. Tale ultima fattispecie, riguarda la **"preoccupante e variegata legiferazione di emergenza che tramite Ordinanze contingibili e urgenti"** permette alle stazioni appaltanti di **operare in deroga a numerose disposizioni comprese quelle del Codice degli appalti relative, all'Autorità e all'Osservatorio dei contratti pubblici.**

Al riguardo, viene sottolineato che il fenomeno riguarda **non solo calamità naturali**, come il recente sisma d'Abruzzo, **ma anche "eventi" in cui non appare ravvisabile alcuna urgenza**, quali i mondiali di nuoto 2009 o l'Expo 2015.

Sulla questione, l'Autorità è intervenuta **segnalando al Governo la suddetta anomalia** (Atto di segnalazione del 2 aprile 2008 - relativamente ai Mondiali di nuoto) e stigmatizzando che la legislazione di emergenza può essere ipotizzata **esclusivamente per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi di eccezionale natura**. In ogni caso, secondo l'AVCP, **"non appare ammissibile la deroga alle disposizioni codicistiche sull'Autorità, in quanto la stessa Autorità, da un lato, non ostacola quelle che sono le finalità sottese dalle ordinanze volte allo snellimento delle procedure di appalto, ma garantisce il rispetto dei principi generali dell'ordinamento che non possono in alcun caso essere derogati e, dall'altro,, evita che si creino lacune nel sistema informativo a tutela delle imprese e delle stazioni appaltanti"**.

Secondo l'Autorità, l'altra criticità costituita dall'**iper-regolamentazione determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione della materia**, in un settore caratterizzato invece, da un mercato dinamico che richiede, pertanto, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità. Per tale motivo, **"appare necessario un arretramento dell'esorbitante normazione primaria, a vantaggio di disposizioni regolatorie più flessibili; tale opzione regolatoria andrebbe, peraltro, accompagnata da un aumento della potestà sanzionatoria attribuita in capo a questa Autorità"**. L'Autorità, quindi, auspica l'attribuzione di poteri sanzionatori caso di mancato rispetto delle regole.

Vengono, infine, svolte alcune valutazioni sull'**enorme contenzioso** in materia e sulla **lentezza del sistema giudiziario**, fenomeni che finiscono con **l'incidere sui costi e tempi del contratto** (in

caso di contenzioso, viene stimato che la **durata dei lavori** - superiore a quella preventivata - **aumenta dell'11%** e che **il maggior costo complessivo delle opere è pari al 30%**).

Analoghe considerazioni vengono svolte anche per l'arbitrato. A tal proposito, l'Autorità ha rilevato che i **collegi arbitrali "liberi"** hanno deciso le controversie di maggior valore e che la durata degli stessi è in media doppia di quella degli arbitrati amministrati.

Per tali motivi l'AVCP **promuove la diffusione** di due strumenti di risoluzione delle controversie sviluppatasi al suo interno: **l'arbitrato amministrato ed il c.d. precontenzioso**.

Le **proposte avanzate** dall'Autorità riguardano tra l'altro: l'introduzione, per determinati tipi di contratto o per determinati tipi di progetti, dell'obbligo per le parti (Amministrazione ed impresa) di **adire in prima istanza l'Autorità**; la soppressione dell'obbligo del versamento dell'acconto per l'avvio dell'arbitrato amministrato; la **diversa composizione dell'organo arbitrale secondo l'entità o la complessità della controversia**, dalla previsione di un solo arbitro (da nominarsi ovviamente dalla Camera arbitrale) per le controversie di modesta entità, sino a prevedere una composizione di cinque membri per gli arbitrati più complessi, non escludendo la presenza di tecnici nello stesso collegio; una **nuova disciplina della Camera arbitrale** sempre garantita nella sua autonomia come struttura dell'Autorità, ma **chiamando a far parte** di essa, oltre che rappresentanti delle istituzioni, **i rappresentanti degli altri interessi in gioco**, sia pubblici (si pensi al Ministero dell'Economia, alle Regioni, agli Enti locali), **sia privati** (si pensi ai vari protagonisti dei mercati interessati).

Si vedano precedenti del 5 febbraio 2010, del 29 marzo 2010 e del 24 aprile 2010.

[Testo dell'audizione](#)