

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

41.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 2003

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	2
Comunicazioni del presidente:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	2
Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Francesco Garri:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	2, 6, 7
Garri Francesco, <i>Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici</i>	2, 6, 7
Savo Benito (FI)	7

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO

La seduta comincia alle 13.50.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna verrà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione tenutasi lo scorso 4 febbraio ha convenuto che la Commissione possa avvalersi quale consulente con incarico a tempo parziale della dottoressa Rosanna Laraia, dirigente dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Francesco Garri.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Francesco Garri.

Ricordo che, secondo quanto concordato in sede di programmazione dei lavori

dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione procederà nell'odierna seduta all'audizione del professor Garri in ordine ai compiti ed ai profili di attività concernenti le materie oggetto dell'inchiesta. L'audizione potrà altresì costituire l'occasione per acquisire elementi informativi sulla conoscenza degli aspetti connessi alle funzioni di vigilanza sugli appalti dei lavori pubblici, anche al fine di verificare l'esigenza di eventuali modifiche della normativa che attualmente regola le procedure di controllo sugli appalti di servizi che assumono particolare rilevanza nelle materie oggetto di indagine della Commissione.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento al professor Garri per la disponibilità manifestata, gli do subito la parola, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine della sua relazione.

FRANCESCO GARRI, *Presidente per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.* Grazie, presidente. Artolerò il mio intervento partendo dalle esperienze dell'Autorità nelle zone di confine tra appalti di lavori e di servizi, perché credo sia il punto essenziale dell'attività concernente il sistema di smaltimento di rifiuti, che come sapete ha anche un momento di costruzione oltre che un momento di prestazione di servizi. Farò poi un breve cenno alle effettività operative dell'Autorità che possono avere un rilievo conoscitivo circa le metodologie adoperate, e in conclusione un'indicazione specifica, data la competenza della Commissione, in ordine agli strumenti adoperati nel settore degli appalti pubblici al fine di creare dei paletti sul percorso dell'attività illecita che si inserisce nell'ambito dello svolgimento dei lavori.

L'Autorità per la vigilanza ha una doppia esperienza, una in materia di esecuzione di lavori pubblici e una in materia di servizi, sia pure limitatamente al settore servizi di ingegneria, però anche con un'attività di vigilanza esplicita nei confronti di quest'altra fenomenologia. Mi riferisco a casi che voi conoscete certamente, vale a dire alle iniziative della CONSIP in tema di servizio prestato nelle amministrazioni per la gestione degli immobili, che però comprende anche un'attività di manutenzione e che quindi ha un rilievo ai fini degli appalti. Indubbiamente tale attività ha portato ad una constatazione che ritengo utile prospettare: specie per quanto riguarda le direttive europee incidenti concretamente sull'attività di gestione, la disciplina in materia di appalti di lavori di servizi e di forniture è pressoché uniforme e la riprova è data dal fatto che queste attività, in sede di Unione europea, sono oggetto di avanzato esame; sono intervenuti la proposta della Commissione, il parere del Parlamento europeo, il cosiddetto centro di conciliazione per le opposte opinioni che sono state manifestate per una disciplina unificata comprendente lavori, servizi e forniture. Aggiungo un altro elemento che forse ha un'incidenza specifica nel settore dei rifiuti, vale a dire la tendenza delle strutture pubbliche, ma anche delle imprese private, ad operare una scelta tra le varie discipline — appalto di lavori, servizi, forniture — in favore di quella più comoda: nel caso concreto, per il raggiungimento di determinate finalità.

Passando al secondo punto, anche se non è questa la sede per indicare l'attività posta in essere dall'Autorità, va detto che essa ha una sua potenzialità di vigilanza che ritengo opportuno porre in evidenza. Innanzitutto possiede un elemento conoscitivo, che mette a disposizione di tutte le strutture pubbliche interessate, rappresentato dall'osservatorio dei lavori pubblici, che consente un monitoraggio continuo, dal momento della programmazione alla chiusura del rapporto, su tutte le fasi della gestione in ordine ai lavori pubblici ed ai servizi di ingegneria.

Cosa comporta questo? Come sapete, conoscere la realtà significa potervi intervenire (qualcuno dice che significa anche poterla governare, ma non è questo il compito dell'Autorità), nel senso che il sistema di monitoraggio, specie se mirato, consente quella che io definisco spesso l'accensione delle lampadine rosse, vale a dire che fa venire in evidenza dei fatti che possono essere indice di disfunzioni concretamente verificatesi. Non solo, ma indubbiamente l'osservatorio concorre alla trasparenza dei fatti, perché i dati sono a disposizione di tutti, nei limiti della *privacy* per certi profili.

L'Autorità svolge una funzione di regolazione del mercato che parte dall'individuazione delle imprese idonee a parteciparvi, sovrintendendo al sistema di qualificazione che in Italia è attuato, secondo le indicazioni parlamentari, con l'ausilio di strutture private che però sono società per azioni di diritto speciale, in quanto svolgono un'attività caratterizzata più dall'imparzialità della condotta che dall'elemento del lucro. Bisogna infatti evitare che nel mercato vi siano trattamenti differenziati nei confronti delle imprese che debbono ottenere l'attestazione di idoneità, ed a questo presiede l'Autorità, con potere di soluzioni di controversie, di interventi repressivi, di controllo dell'attività svolta, che si esplica anche con il sistema delle ispezioni, quindi di accertamenti *sur place*, che ormai sono diventati un dato caratteristico ed essenziale.

Tale attività di regolazione del mercato si esplica in primo luogo indicando le regole di comportamento delle imprese e delle stazioni appaltanti perché rispondano alle norme come interpretate alla luce dei principi europei della concorrenza, dell'accesso per gli appalti, della libertà di stabilimento e del principio delle cosiddette 3E, cioè efficienza, efficacia ed economicità dell'azione. Tutto ciò si concreta poi in pronunce che comportano la soluzione di problemi e l'indicazione di modi di comportamento in generale. Si aggiunge, e questa è un'attività che si è realizzata sotto la spinta del mercato, cioè delle richieste pervenute, un'attività di so-

luzione dei problemi in casi concreti, nel singolo appalto, nella singola gara, nel singolo momento relativo alla variante o alla sospensione dei lavori. Penso che ciò che conta sia la realtà concreta ed operativa: in questi nostri interventi — abbiamo una media di quattro o cinquemila interventi l'anno, ma quelli di carattere generale sono una percentuale abbastanza bassa, mentre il resto concerne singoli appalti — abbiamo concretamente un'impugnativa, perché il rimedio giurisdizionale non supera i dieci o quindici casi l'anno, quindi una quota assolutamente irrisoria e che spesso coincide, quanto alla gravità degli effetti, all'intervento dell'Autorità. Credo sia evidente e pacifico.

Funzionalmente a quest'attività di vigilanza che si esplica con la regolazione e con la soluzione dei problemi concreti vi è un'attività ispettiva. Il legislatore, nell'istituire l'Autorità, ha pensato di deferire alla stessa compiti ispettivi; ad esempio l'amministrazione delle infrastrutture, se vuol fare un'ispezione, si rivolge all'Autorità per chiedere un accertamento relativo a determinati profili (adesso si profila qualche problema con la legge obiettivo). Quest'attività ispettiva viene svolta con un sistema organizzativamente complesso, che si sta dimostrando molto efficace; noi disponiamo di un corpo di ispettori composto da 25 dirigenti, che non sono pochi, oltre che della struttura operativa che vi è connessa, però a norma della legge — che noi ovviamente abbiamo attuato — ci possiamo avvalere di tutti i funzionari pubblici. Abbiamo una convenzione con la Ragioneria generale dello Stato, in virtù della quale possiamo avvalerci degli oltre cento ispettori di finanza, abbiamo un'intesa con la Guardia di finanza per cui utilizziamo tutte le forze distribuite sul territorio per acquisire atti, per fare accertamenti e così via, nonché di funzionari delle amministrazioni, e si stanno delineando delle alternative istituzionalmente interessanti nei rapporti con le regioni.

Non credo di svelare nulla dicendo che gli appalti nelle regioni nel periodo attuale non hanno un'agevole ed immediata conclusione e creano qualche problema, però

i rapporti con le regioni sono determinati, più che da difficoltà operative, da scelte istituzionali che occorre rispettare. Mi spiego: noi abbiamo delle intese con alcune regioni (Campania e Sicilia, tanto per fare degli esempi), grazie alle quali ci avvaliamo di ispettori regionali per compiere determinati accertamenti. Altre regioni hanno fatto una scelta operativa di cosiddetta collaborazione piuttosto che di attività inquisitoria, per usare un vocabolario non di moda, e con loro abbiamo un'intesa, una sorta di deferimento totale all'Autorità dei compiti ispettivi; si tratta infatti piuttosto di un sistema di collaborazione che le regioni vogliono stabilire con le realtà locali, il sistema delle autonomie e via dicendo. Comunque, ci si adegua l'uno all'altro, perché ciò che conta è il sistema di reciproca collaborazione: noi predisponiamo un piano di ispezioni e lo comunichiamo alle regioni con cui abbiamo un'intesa, loro comunicano le indicazioni ispettive che ritengono di voler porre in essere, nello stesso modo in cui le regioni deferiscono all'Autorità i problemi prospettati in sede locale, in modo da avere una soluzione unitaria.

Il problema che si pone oggi e che stiamo cercando di affrontare — perché i risultati sono sempre un fatto da proiettare nel futuro — ha una duplice valenza: in primo luogo, occorre assicurare uniformità interpretativa in una realtà che si pone in maniera differenziata per gli interventi che le regioni stanno facendo o faranno, fermi restando gli ambiti lasciati nella disponibilità delle singole regioni. Il secondo elemento, che forse interessa meno, ma che va tenuto in considerazione in questa particolare materia dei rifiuti, è costituito dalle questioni sovranazionali, dai problemi che concernono non solo l'Italia ma anche l'Europa, come quelli cosiddetti frontalieri. Un esempio: l'Autorità è in collegamento diretto con la Commissione europea ed ha un protocollo d'intesa con la Corte dei conti europea, ma ha stilato un protocollo d'intesa con la Svizzera, anche se non fa parte dell'Unione europea; è infatti un paese che confina con regioni italiane e quindi il

problema degli scambi o dei trasferimenti di imprese è un fatto certamente rilevante. Proprio di recente questa nostra intesa è stata presa in considerazione nella riunione che si è tenuta a Stoccolma tra gli organismi che si occupano del settore degli appalti, che in Europa è unitario, occupandosi degli appalti dei lavori, dei servizi e delle forniture, come stabilito dalla direttiva.

Quanto ai paletti alla criminalità organizzata, parto da un presupposto che ha costituito il motivo della nostra azione e del riscontro avuto. Siamo partiti dalla constatazione che è difficile ergersi a salvatori della patria e ritenere che solo la propria azione sia idonea a raggiungere dei risultati. In secondo luogo, è necessario razionalmente svolgere un'azione per così dire costante, quotidiana, ferma, senza le illusioni del salvatore della patria, cui facevo riferimento. Da questo è disceso un corollario: risultati effettivi si possono ottenere non con azioni isolate ma con azioni coordinate, e questa consapevolezza ha portato l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici a stipulare intese e a svolgere un'attività comune con la direzione nazionale antimafia, con il Ministero dell'interno, con la Guardia di finanza e con le altre autorità (più con la Guardia di finanza che con l'autorità di pubblica sicurezza in sé per una scelta di metodo dell'Autorità in ordine a queste intese).

Un fatto inquinante — usiamo quest'espressione generica — dell'attività in un settore per effetto della criminalità organizzata può essere certamente oggetto di accertamento con tutte le potenzialità da parte dell'autorità giudiziaria (poco importa se procura ordinaria o antimafia), però questo comporta un intervento a fatti avvenuti, per i necessari tempi di accertamento, per l'acquisizione delle prove e via dicendo. L'esperienza che abbiamo maturato (anche la mia per precedenti funzioni) ha fatto constatare che bisogna cercare di incentivare l'intervento volto a rendere difficile, se non ad ostacolare in via assoluta, il guadagno economico dell'operazione illecita, perché se questo gua-

dagno esiste la persecuzione giudiziaria non è decisiva e comunque è dilazionata nel tempo.

Un esempio: a parte i casi di ispezioni che hanno portato a deferimenti all'autorità competente ai fini dello scioglimento dei consigli comunali, siamo intervenuti ed interveniamo con una metodologia variabile a seconda delle fattispecie: abbiamo individuato una trentina di fattispecie specifiche di mezzi con i quali la criminalità organizzata interviene negli appalti, che sono divisi secondo le zone; non è vero infatti che ovunque si verifichi lo stesso fenomeno. Abbiamo seguito il criterio di ottenere tempestiva comunicazione dei dati delle gare, perché in tal modo si può verificare se esista l'ipotesi di accordo tra imprese, di tavolo spartitorio, di cordata, addirittura d'inquinamento con fatti di rilievo penale, di collegamento tra imprese, di situazioni di controllo tra imprese, tutte fenomenologie che possono incidere sugli appalti.

In questi casi l'intervento dell'Autorità è volto non tanto a perseguire i responsabili, perché di questo si occupano altri, quanto ad avvisare i responsabili amministrativi che in una certa gara si verifica una determinata situazione, chiedendo quali provvedimenti intendano adottare. Infatti, l'Autorità non ha poteri d'intervento autoritativo, perché la legge non glieli ha attribuiti, però può chiedere. E nella realtà concreta, come sa bene chi ha esperienza di carattere inquisitorio, una cosa è un'affermazione generica, un'altra cosa è la puntualizzazione di una responsabilità derivante dai compiti di legge assegnati; infatti noi abbiamo avuto una quasi immediata rispondenza con il sistema dell'annullamento della gara, anche se con questo non voglio dire che la mafia non sia ugualmente entrata, alla luce dei fatti. Il nostro intervento in Sicilia è stato il più intenso sotto questo profilo, vista la presentazione di 80-100 offerte; qualcosa di analogo accade anche nel settore dei rifiuti, con differenze di un punto, un punto e mezzo. Quando si verifica una situazione del genere vi è un tavolo che guida le offerte presentate. Negli ultimi

tempi, anche in virtù dell'accoglimento da parte della regione Sicilia di alcuni nostri suggerimenti a livello normativo, la situazione sta migliorando.

PRESIDENTE. Il prefetto di Catania ha sottolineato che è stata verificata l'esistenza di un tavolo dei decimali.

FRANCESCO GARRI, Presidente per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Esatto. Aggiungo, sotto un profilo più generale, che noi abbiamo incentivato la stipulazione di « protocolli di legalità » da parte delle prefetture e abbiamo incentivato e stiamo incentivando l'inserimento nei bandi di gara della cosiddetta « clausola di gradimento », in virtù della quale si richiede al soggetto che partecipa ad una gara di rendere una certa dichiarazione, che può sembrare velleitaria, mentre è importante in quanto consente di accertare una fattispecie di falsità. Il fatto di dichiarare il falso comporta l'esclusione dalla gara e, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, il potere dell'autorità amministrativa di intervenire anche a lavori in corso, a gara affidata, ponendo nel nulla l'aggiudicazione a favore di certi soggetti. Questi sono ovviamente gli interventi di maggiore entità.

Noi stiamo svolgendo questa azione di collegamento con i protocolli di legalità. Come sapete, a Torino si svolgeranno le prossime Olimpiadi: ovviamente e giustamente il prefetto della città si è preoccupato delle conseguenze dell'arrivo di questa massa di denaro. Noi abbiamo una specie di schema tipo di questi protocolli, ed un protocollo di regolarità è stato stipulato con il comune di Torino e con una serie di altri comuni interessati alla localizzazione delle opere.

Siamo collegati con tutte le prefetture, in seguito all'intesa raggiunta con il Ministero dell'interno, e pertanto vi è uno scambio di opinioni: noi mettiamo a loro disposizione i nostri dati e loro ci comunicano gli indizi di fatti irregolari; così fanno la Campania e la Sicilia. Questo sta creando nel territorio nazionale una specie di rete che a mio parere ha una sua

validità, non decisiva ma operativa, per dimostrare la presenza nel territorio di un'organizzazione complessa che mira alla tutela della legalità.

Questa problematica — posso affermarlo perché abbiamo trattato molto del rapporto tra fornitura e lavoro e del rapporto tra servizio e lavoro — è veramente comune a tutti e tre i settori; non vi è diversità tra gli inquinamenti nell'ambito degli appalti dei lavori, delle forniture o dei servizi.

Rilevante è l'aspetto della trasparenza. In Sicilia ha avuto grande effetto una norma, inserita nella legge regionale sui lavori pubblici, che impone alle stazioni appaltanti di comunicare i nominativi delle imprese invitate e i verbali di gara; questo significa rendere pubblico quello che altrimenti di regola si svolge nel chiuso spesso di trattative più o meno anomale.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. La convocazione dell'odierna audizione è scaturita anche da una serie di sollecitazioni pervenute in più occasioni e da più autorità, anche dallo stesso procuratore nazionale antimafia, che ha rilevato come sia utile e necessario attivare una procedura o prevedere una norma che consenta un sistema di monitoraggio forte nei confronti degli appalti nei servizi. Peraltro, nel corso delle nostre missioni in più parti d'Italia, abbiamo registrato esattamente quest'esigenza anche da parte dei tutori dell'ordine e, partendo dai rifiuti ospedalieri e passando per una serie di appalti nei pubblici servizi, anche sollecitazioni da parte delle stesse imprese associate nel settore dello smaltimento dei rifiuti, per la previsione di un bando tipo, di un meccanismo che, con un rigore uguale in tutte le parti d'Italia, possa rappresentare un elemento di trasparenza e di certezza per le imprese. Di qui la nostra sollecitazione a comprendere come il lavoro che lei sta svolgendo si possa attingere alle esigenze rappresentate a questa Commissione.

FRANCESCO GARRI, Presidente per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pub-

blici. Il suo accenno ai bandi tipo mi induce a fare una precisazione: l'attività di regolazione che noi svolgiamo comprende quella che noi chiamiamo la creazione di linee guida per l'azione, in cui rientrano i bandi tipo. Li abbiamo predisposti per i lavori soprasoglia e sottosoglia comunitaria, che sono anche indicazione dei vari momenti operativi delle strutture, perché in Italia abbiamo 25 mila stazioni appaltanti, metà delle quali al massimo hanno un geometra, come si dice in termini ex Ministero dell'interno, a scavalco, che sta un po' da una parte e un po' dall'altra. Quindi, vi è l'esigenza di punti di riferimento che consentano uniformità. A parte il mio interesse per la materia, leggo i giornali e so che da un paese ad un altro esistono bandi differenti, con situazioni e conclusioni di gara differenti. Noi abbiamo fatto i bandi tipo, che adesso stiamo rivedendo in base a nuove tariffe e a certe nuove norme derivanti dal collegato alla finanziaria in materia di infrastrutture. Abbiamo i bandi tipo per i servizi di ingegneria. Le vere regole essenziali sono poche ed uniformi, perché sono comuni i canoni e i criteri di carattere generale che disciplinano la contrattualistica pubblica.

Abbiamo un mercato degli appalti sia dei lavori sia dei servizi e delle forniture caratterizzato da questo fatto: il mercato delle sole imprese ha sue regole, suoi sistemi di autocorrezione, ha bisogno di essere vigilato. Con l'antitrust siamo in stretto collegamento perché spesso delle attività di imprese che sono rilevanti nel settore dei lavori pubblici diventano rilevanti anche ai fini del rispetto dei principi della concorrenza in generale tra imprese oppure della pubblicità ingannevole. Nella realtà concreta le regole sono le stesse: trasparenza, cioè rendere chiari i criteri, principio della concorrenza, con tutte le regole connesse, quindi accesso agli appalti e non limitazione ai fini della gara, non marginalizzazione ma funzionalizzazione a casi determinati delle trattative private. I criteri sono unici.

Abbiamo collaborato con l'Unione europea per la nuova direttiva unitaria, come stiamo collaborando per la direttiva ri-

corsi, altra questione veramente importante in quanto penso sia consapevolezza di tutti che i procedimenti giurisdizionali devono essere l'ultimo rimedio e non devono diventare la regola.

BENITO SAVO. Professore, opero in una realtà in cui si sta approntando un bando di gara secondo la normativa europea per la gestione dei rifiuti in provincia di Frosinone, il cosiddetto consorzio del Basso Lazio. Sarei interessato, per esempio, ad acquisire un bando tipo, per vedere quanto ci avviciniamo o ci discostiamo e capirne le ragioni.

PRESIDENTE. Il problema per il quale siamo qui è esattamente questo, nel senso che il bando tipo per gli appalti nei servizi purtroppo non esiste, non esistendo un'autorità o un osservatorio nazionale che svolga un'attività di monitoraggio. Vi è il bando tipo, se ho ben inteso, nell'ambito delle attività dei lavori pubblici e delle attività dei servizi di ingegneria. Quindi la sollecitazione del collega Savo va esattamente nella direzione intrapresa, quella — come è stato sollecitato da altre pubbliche autorità — di prevedere un istituto nuovo o di affidare ad istituti esistenti, nella fattispecie all'Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici, queste competenze e funzioni.

FRANCESCO GARRI, *Presidente per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*. Una cosa è derivare principi da un bando tipo predisposto per un settore, altra cosa invece è avere quello che è risultato uno strumento utilissimo. Abbiamo individuato lo schema di bando, le possibili integrazioni nella lettera di invito, ma principalmente ogni clausola è stata studiata perché sia operativamente conforme alle regole, senza bisogno di richiami a determinati articoli. L'Autorità dà una sorta di attestazione di regolarità dello schema; non è obbligatorio, ma la sua domanda credo sia la conferma dell'utilità dello strumento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Garri per la sua disponibilità e per l'ap-

profondita relazione illustrata, che certamente sarà foriera di ulteriori occasioni per tornare sull'argomento. Il nostro interesse è quello di approfondire l'argomento al fine di dotare la normativa nazionale di uno strumento ulteriore di forza e di incisività che consenta di controllare, di verificare, di monitorare e di agire anche nell'ambito degli appalti per i pubblici servizi e per le forniture.

Nelle prossime settimane approfitteremo della sua squisita cortesia e della sua straordinaria competenza per misurare anche in corso d'opera quanto mettiamo in piedi e per verificarne l'efficacia alla

luce della sua esperienza di trincea in queste vicende. Grazie e buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 10 marzo 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

