



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

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

**8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

39<sup>a</sup> seduta: giovedì 6 dicembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

**I N D I C E**

**Audizione rappresentanti di CNA - Confederazione nazionale  
dell'artigianato e della piccola e media impresa**

<b>PRESIDENTE</b> D'ARIENZO (PD) PATUANELLI (M5S) PERGREFFI (L-SP-PSd'Az) SANTILLO (M5S)	<i>PAGANI</i>
--	---------------

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.*

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Mario Pagani, responsabile del dipartimento politiche industriali, e il dottor Marco Capozzi, responsabile dell'ufficio relazioni istituzionali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

***PROCEDURE INFORMATIVE***

**Audizione di rappresentanti di CNA - Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta di ieri.

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

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di CNA (Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa). Sono presenti il dottor Mario Pagani, responsabile del dipartimento politiche industriali, e il dottor Marco Capozzi, responsabile dell'ufficio relazioni istituzionali.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità, e cedo loro la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

*PAGANI.* Signor Presidente, ringrazio per l'occasione che ci viene oggi offerta. Riteniamo l'indagine conoscitiva molto importante alla luce del fatto che il mercato degli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione in Italia continua a rivestire notevole importanza per il mondo imprenditoriale. Parliamo, infatti, di un mercato che sviluppa, al netto di acquisti e servizi al di sotto dei 40.000 euro, poco meno di 140 miliardi di euro. Un mercato quindi importante ed interessante, che può anche rappresentare, dal nostro punto di vista, uno strumento che se ben utilizzato da parte della pubblica amministrazione, può dirottare e pilotare alcune politiche di carattere industriale ed innovativo rispetto alla crescita del nostro mondo imprenditoriale.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Abbiamo ritenuto opportuno segnalare, ancorché non ve ne sia bisogno, quali siano stati i volumi del 2017 che, come dicevo prima, cubano poco meno di 140 miliardi di euro, per dare l'idea di quanto, al di là delle difficoltà che vi sono state in termini applicativi nella prima fase di adozione del nuovo Codice degli appalti, ci sia stata, oggettivamente, nel 2017 una ripresa certificata dai dati ANAC riferiti ai certificati identificativi di gare. Non abbiamo riportato volutamente i dati del primo quadrimestre del 2018, che sono peraltro a disposizione, perché nella differenza tra il primo quadrimestre 2018 e il primo quadrimestre 2017 si sconta il fatto che nel primo quadrimestre del 2017 i dati erano ancora molto negativi. Qualcuno li ha quindi utilizzati, a nostro avviso, in modo non propriamente corretto, perché la crescita si è sviluppata soprattutto nel secondo e nel terzo quadrimestre del 2017.

Riteniamo interessante segnalare anche la ripartizione tra i tre diversi settori - lavori, forniture e servizi - per rilevare quanto ormai il mercato sia caratterizzato da una presenza fortissima dei settori forniture e servizi. Ciò in quanto molto spesso, forse troppo, quando si pensa ad appalti, si pensa al settore dei lavori e tutta l'attenzione è posta a quel segmento e a quel comparto; ciò correttamente e in ragione del fatto che le costruzioni

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

rappresentano il settore che più ha vissuto in termini negativi il periodo della crisi. Crediamo però che dal punto di vista dell'approccio alla normativa e al quadro regolamentare sugli appalti sia opportuno tenere conto del fatto che ormai gran parte di quel mercato si rivolge a settori diversi.

È indubbio che ci sia stata una ripresa del mercato a partire dalla seconda metà del 2017. Tuttavia, per arrivare alle questioni che attengono al mondo che noi rappresentiamo relativo alla micro e alla piccola impresa, riteniamo interessante andare a vedere come è spaccata la torta di mercato. Notiamo come nella differenziazione tra le classi di importo, segmentate da 150 fino a un milione, fino a 5 milioni, fino a 25 e oltre i 25 milioni, il mercato si attesta oggettivamente su valori molto alti, forse troppo, rispetto a quelle che sono le caratteristiche imprenditoriali. I lavori sotto al milione sono solo il 30 per cento, mentre, sopra i 5 milioni, oltre il 51 per cento.

Le percentuali salgono ancora, e di molto, per quel che riguarda i servizi e le forniture. Nei servizi, la quota di riferimento per bandi al di sotto del milione, sono solo il 15 per cento; mentre, invece, al di sopra dei 5 sono il 69 per cento. Per non dire delle forniture, in cui solo il 15 per cento si muove su bandi al di sotto del milione; mentre ben oltre il 50 per cento, il 56 per cento per la precisione, è su bandi superiori a 25 milioni di euro. Questi

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

elementi ci consentono di fare alcune segnalazioni rispetto alla riforma del Codice che avevamo seguito oltre che con attenzione, anche con interesse. Vi era altresì un approccio positivo, legato al fatto che ci era parso che nella definizione, partendo dalla traiettorie che erano state definite dalle direttive comunitarie e che centravano alcuni principi fondamentali, quali la trasparenza, la semplificazione e la facilitazione all'accesso delle piccole e medie imprese, ci fosse e si potesse determinare un oggettivo cambiamento di quel mercato che potesse, quindi, favorire un accesso più facile da parte delle imprese di più piccole dimensioni.

Dopo oltre due anni dall'avvio della nuova regolamentazione, possiamo oggettivamente dire che gli obiettivi sono stati mancati. Lo diciamo con rammarico, ma gli elementi che noi rileviamo ci danno la sensazione che le stazioni appaltanti faticino un po' troppo, denotando quantomeno una carenza di professionalità rispetto alle nuove norme messe in campo. Su questo elemento riteniamo che una delle direttrici date dal nuovo Codice, che era quella di lasciare alle stazioni appaltanti molta più discrezionalità di quanto non avessero in passato, cozza, purtroppo, con il fatto che esse non sono in grado di gestire al meglio questa discrezionalità. La sensazione è che loro stesse abbiano necessità e ricerchino indicazioni più

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

chiare e più nette, della serie «Non fateci scegliere. Diteci cosa dobbiamo fare». Molto probabilmente è questa la strada che dovremmo intraprendere per riuscire a mettere in campo comportamenti più virtuosi anche da parte loro. Sapete benissimo, meglio di me, come ci sia stata da parte comunitaria un'accentuazione rispetto ad un maggiore utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che però non sta andando. Pertanto, semplificando molto rispetto ai criteri individuati, crediamo che nelle due direttrici fondamentali vi sia perlomeno la necessità di dirimere due traiettorie; laddove si è di fronte ad appalti semplici, l'utilizzo del criterio del prezzo può essere la strada migliore, garantendo sempre, ovviamente, massima trasparenza e garanzia di concorrenza. Per appalti più complessi, può essere utilizzata la strada dell'offerta economicamente più vantaggiosa, cercando, però, di fare in modo di individuare modalità standardizzate e condivise, perché, diversamente, quella procedura, rischia anch'essa di selezionare verso l'alto.

Altro elemento, per noi fondamentale, è il fatto che rileviamo come molta, troppa attenzione, sia posta nella fase di selezione delle imprese e pochissima nella fase di esecuzione. Questo spostamento è purtroppo coerente con una modalità molto italiana, per cui facciamo tanti controlli a



**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

monte e nessuno a valle, ritenendo che quei controlli a monte siano sufficienti per poterci garantire effetti positivi; credo che sia indiscutibile il fatto che così assolutamente non è. L'unica cosa che comporta è il fatto che alzando di molto l'asticella nelle fasi di selezione e di aggiudicazione, mettiamo le imprese di fronte alla necessità di produrre tutta una serie di elementi, spesso anche eccessivi, che diventano sostanzialmente oneri.

Per non parlare di possibili atteggiamenti ancora peggiori. Se infatti questa è la strada, rischiamo continuamente di avere imprese che si aggiudicano gli appalti perché sono in grado di mettere insieme la documentazione che serve per vincere e non perché sono in grado di effettuare al meglio quel tipo di prestazioni.

Un elemento che per noi è determinante è dettato dal fatto che noi siamo di fronte, peraltro ormai da qualche anno - e il nuovo codice ha accentuato questo aspetto -, ad un processo di accorpamento delle stazioni appaltanti (centrali di committenza, da CONSIP in poi, centrali regionali). Questo processo sta, nei fatti, determinando una concentrazione della domanda: è un elemento assolutamente palese e che, per quel che riguarda il nostro mondo di riferimento e la composizione del tessuto imprenditoriale italiano, riteniamo sia oggettivamente fuori tara.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Vi abbiamo messo, non perché ne aveste bisogno, un piccolo grafico con una torta che rappresenta la composizione del tessuto imprenditoriale italiano, dove è ben evidente come oltre il 99 per cento delle imprese di piccole dimensioni ha fino a 49 addetti; non solo: oltre il 95 per cento è sotto i dieci addetti. Noi riteniamo che si debba sempre tenere conto, che questo è il nostro riferimento dal punto di vista della composizione imprenditoriale e non possiamo non tenerne conto, anche in ragione del fatto che quello è un mondo che garantisce oltre il 66 per cento dell'occupazione del nostro Paese e poco meno del 52 per cento del valore aggiunto.

In questo contesto, l'elemento che noi riteniamo assolutamente centrale, per qualsiasi intervento rispetto al codice degli appalti, è che il tema della suddivisione in lotti dev'essere aggredito per fare in modo che l'intervento sia oggettivamente più incisivo. Siamo di fronte ad un atteggiamento propositivo da parte del legislatore rispetto all'invito alle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti. Il primo intervento fu fatto nel 2011, quindi la sensibilità rispetto a questo tema c'è stata. Drammaticamente, però, dal 2011 al 2017 il volume medio dei lotti, calcolato sul rapporto tra numero di certificati di gara e volumi è aumentato di poco meno del 70 per cento.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Pertanto, si è intervenuti con leggi, con indicazioni anche stringenti; il codice attuale prevede che le stazioni appaltanti debbano motivare il fatto di non procedere alla suddivisione in lotti (non è una sensazione, perché sono dati anche questi ripresi dalla banca dati dell'ANAC), ma è evidente che non è sufficiente. E su questo aspetto noi riteniamo che si debba lavorare molto, tenuto conto del fatto che la media rilevata nel 2017 è superiore al milione. Voi sapete bene, che uno degli elementi richiesti dalle stazioni appaltanti rispetto al requisito del fatturato è la richiesta, per quanto riguarda l'impresa partecipante a livello di fatturato, che possa essere fino ad un massimo del 200 per cento: una cosa sulla quale si adeguano sostanzialmente tutte le stazioni appaltanti per avere elementi di garanzia rispetto alle capacità finanziarie dell'impresa.

Ebbene, se noi prendiamo questo come riferimento, quindi 1 milione è la media di appalti e 2 milioni la richiesta di fatturato, oltre il 95 per cento delle imprese italiane non arriva a 2 milioni di fatturato. Ciò significa che questo mercato è riservato a meno del 5 per cento delle imprese. Crediamo che questo aspetto non possa non essere colto e non si possano quindi non prevedere degli accorgimenti che consentano al 95 per cento delle imprese italiane di riuscire ad accedere a questo mercato.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Un altro aspetto che rileviamo, per noi fondamentale, è rappresentato dal fatto che sempre più vi è un allontanamento da questo mercato da parte delle imprese che operano nei mercati locali. Su questo riteniamo che si debba intervenire soprattutto andando a modificare e a semplificare le regole che governano il mercato sottosoglia, perché quello è il mercato sostanzialmente di prossimità. Crediamo sia interesse di tutti fare in modo che continuino ad operare piccole imprese nei mercati locali, perché non c'è solo una questione di tenuta economica, ma anche di tenuta sociale.

Sono nato e cresciuto in un piccolo paese di provincia e so bene quanto poi siano anche virtuosi i rapporti che si determinano tra piccole amministrazioni e piccole imprese locali. È innegabile che, se sono un imprenditore che opera in una piccola realtà provinciale, il fatto che io abbia fatto una prestazione più o meno buona non è indifferente, in particolare per la mia capacità di rappresentarmi ancora di fronte a quella comunità. Occorre intervenire sul mercato sottosoglia - lo ripetiamo - perché le direttive comunitarie impongono regolamentazioni rispetto al mercato soprasoglia, e noi abbiamo l'attitudine a governare quel mercato con le stesse, identiche regole con cui si governa il soprasoglia. Sul mercato sottosoglia riteniamo che ci siano spazi e margini per riuscire ad intervenire e per favorire l'accesso

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

alle imprese locali, anche cercando di trovare soluzioni che non confliggano con la regolamentazione europea in merito alla libera concorrenza, perché quello è stato anche l'elemento che, in fase di definizione della vecchia legge delega, ha un pochino frenato quell'aspetto. Riteniamo che ci sia dello spazio.

Circa il settore delle costruzioni, che ha pagato molto e che continua a pagare la crisi, riteniamo che non possano non essere presi alcuni provvedimenti che aiutino quel settore a riprendersi. Primo fra tutti è l'innalzamento della prima soglia della SOA (oggi a 150.000 euro). Riteniamo che sia oggettivamente troppo bassa, nel senso che impone sostanzialmente all'impresa, per poter partecipare ad appalti superiori ai 150.000 euro, la dotazione di strumenti onerosi e costosi. Così come è costoso l'obbligo di certificazione del sistema di qualità, posto che non sempre le certificazioni sono oggettive manifestazioni di capacità e di qualità dell'impresa. Riteniamo che imporre l'ottenimento di una certificazione ad un'impresa sia uno dei modi peggiori per riuscire anche a valorizzare i processi di certificazione. Nel caso specifico la questione più importante è quella degli oneri.

Abbiamo fatto un passaggio volutamente anche sulla questione degli appalti verdi, perché la questione del *green public procurement* è una

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

questione di sensibilità collettiva sulla quale si è molto impostato e sulla quale, nell'ambito del processo tra la definizione della legge delega, il decreto n. 50 del 2016 e poi il decreto correttivo, vi è stata a nostro avviso una inutile accentuazione, al solito molto italiana. C'era un'indicazione da parte europea di procedere ad una valorizzazione degli interventi atti a migliorare la sostenibilità ambientale, ma siamo passati da un'indicazione che portava a far sì che una percentuale dei bandi contenesse i famosi criteri ambientali minimi al fatto che tutti dovessero contenerli.

Dopodiché, il Ministero dell'ambiente ha cominciato a scrivere i criteri ambientali minimi e stiamo osservando drammaticamente come quelle disposizioni stanno determinando per le imprese ulteriori oneri, peraltro in barba al cosiddetto divieto di *gold plating*. Pertanto, un'impresa che già ha la SOA, che già ha la certificazione di qualità ISO-9000, per poter essere selezionata nei bandi che prevedono l'applicazione dei criteri ambientali minimi, deve dimostrare di avere anche l'EMAS, la certificazione ISO-14000 e quant'altro. Insomma, stiamo andando davvero al di là del seminato. Detto in modo molto italiano: siamo più realisti del re, come troppo spesso capita, non avendo la consapevolezza di quali effetti vengano poi determinati a valle sul sistema delle imprese.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Anche in tal caso finiamo per non valorizzare correttamente tutto il processo di certificazione, che - ricordo - è di carattere volontario, perché nel momento in cui arriviamo a definirlo come obbligo, ne sviliamo anche il valore.

Vorrei rilevare in conclusione che avevamo seguito tutto il processo con molta attenzione, auspicando che fosse garantita coerenza tra la definizione dei princìpi e la loro attuazione. Ribadiamo infatti che la definizione dei princìpi è la direttrice fondamentale attorno alla quale rivedere il quadro regolamentare. Tali princìpi sono per noi la semplificazione, la trasparenza e l'accesso delle piccole imprese; purtroppo l'attuazione non rende conto della coerenza con tali princìpi. In questo senso riteniamo opportuno aprire un confronto vero e reale tra il Parlamento e le rappresentanze. Abbiamo indicato un'ipotesi che, a nostro avviso, potrebbe essere perseguita riprendendo l'articolo 212 dell'attuale codice che prevede la costituzione di una cabina di regia, della quale non si ha contezza e nella quale mancano le rappresentanze degli operatori economici. Si potrebbe riprendere, a nostro avviso, l'indicazione, arrivare alla definizione di una cabina di regia in cui siano presenti le associazioni maggiormente rappresentative dei settori economici coinvolti e aprire un confronto sulle

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

questioni proposte dall'articolo 212. La prima di esse è l'effettuazione di una ricognizione sullo stato di attuazione del codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione, anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive.

Questa strada potrebbe consentire, a nostro avviso, l'apertura di un vero confronto, cercando di capire come sia possibile trasformare i principi in comportamenti quotidiani coerenti. Non vogliamo sfuggire a un elemento che sicuramente è stato ed è all'interno del dibattito, che è quello di capire come rispetto alle indicazioni date dal nuovo codice, con la valorizzazione della cosiddetta *soft law* rispetto alla regolamentazione rigida cui si era abituati in precedenza, occorre rilevare che quell'indirizzo non sta dimostrando effetti positivi. È probabilmente molto bello dal punto di vista intellettuale in termini di approccio, ma dal punto di vista fattuale sta dimostrando di non riuscire a garantire la certezza e la tempistica che ci si era immaginati. In questo senso riteniamo che sia forse opportuno restituire al Governo e al Parlamento un ruolo più centrale, mantenendo alcuni elementi di potestà ad un livello regolamentare più leggero perché questo potrebbe garantire maggiore velocità. Se tutto è regolamentato, ogniqualvolta occorre fare qualche modifica, si deve ritornare al soggetto che



**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

lo ha regolamentato. Tale esperienza è stata peraltro già vissuta negli anni scorsi proprio sul tema degli appalti perché ogniqualvolta si rendeva necessario un intervento, si doveva tornare di fatto in Parlamento e trovare lo strumento al quale appiccicare l'intervento normativo.

Detto questo riteniamo però che vi sia necessità di qualche regolamento, forse anche più di uno, che consenta di procedere con maggiore celerità. L'imperativo per noi è quello di riuscire ad avere uno strumento regolamentare che dia certezza alle stazioni appaltanti e alle imprese, garantendo la possibilità di poter intervenire per effettuare eventuali modifiche per tempo e con contezza.

Questo lavoro non può che essere fatto mantenendo fermi alcuni riferimenti per noi fondamentali; abbiamo richiamato volutamente in chiusura alcuni dei principi espressi nella legge delega che per noi non possono non essere la bussola che deve guidare un lavoro di ricognizione rispetto a ciò che funziona e a ciò che non funziona in merito all'attuale regolamentazione e nella definizione delle nuove proposte regolamentari.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Pagani per il suo intervento e dichiaro aperto il dibattito.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

PATUANELLI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il dottor Pagani per il suo intervento. Vorrei rivolgergli due domande circa l'illustrazione delle diverse medie che sono state mostrate; in particolare vorrei capire se le medie vengono calcolate in base al numero dei bandi o al valore economico. Ci troviamo infatti secondo me in una situazione ancor peggiore di quella che sembra dai numeri. È come il famoso pollo: se uno mangia un pollo e l'altro non mangia niente, si può dire che mediamente hanno mangiato mezzo pollo a testa, anche se in realtà uno ha ancora fame e l'altro ha mangiato tutto.

Vorrei poi capire se avete con voi dei dati o se li avete in letteratura e potete inviarceli successivamente, rispetto ai subappalti. La micro, piccola e media impresa molto spesso entra all'interno delle opere pubbliche in regime di subappalto; questo fa sì che anche se il *quantum* economico complessivo è spesso messo in capo alla grande impresa - perché le opere hanno valori economici medi elevati e quindi è un bene che la piccola e media impresa entri in quel regime - la regolazione di quel regime molto spesso porta le micro e piccole imprese a subire un po' il subappalto e quindi a dover lavorare in condizioni non ottimali. È un elemento che va tenuto in considerazione in un eventuale correttivo del codice.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

SANTILLO (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio anch'io il dottor Pagani per l'esposizione. Vorrei chiedere se è a vostra disposizione la distinzione del dato tra lavori, servizi e forniture per ognuno di essi, con criterio di ribasso d'asta o offerta economicamente più vantaggiosa.

D'ARIENZO (*PD*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Pagani per l'esposizione e per il contributo di idee e di esperienze che ha portato, rappresentando un particolare sistema che mira ad escludere le piccole imprese che abbiamo visto essere, secondo i grafici che ci ha portato, la parte più rilevante. Mi riferisco ovviamente alle imprese che aderiscono alla vostra associazione.

Mi hanno colpito in particolare due aspetti cui lei ha fatto riferimento: la difficoltà delle stazioni appaltanti e la suddivisione per lotti più grandi che, di fatto, unita al vincolo del fatturato, sostanzialmente vi esclude.

Vorrei porvi quindi due domande. Il presidente Cantone nella sua audizione ha fatto riferimento al fatto che le norme potrebbero essere corrette in qualche parte, anche se ciò non interessa tanto quelle riferite alle stazioni appaltanti, ritenendo che esse non hanno capacità ed esperienza tali da poter

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

interpretare anche con un certo buon senso il codice degli appalti. Vorrei sapere se nella vostra esperienza le difficoltà delle stazioni appaltanti sono un problema culturale del nostro Paese, un problema dettato dalla norma o dai problemi derivanti dall'applicazione della norma.

L'altra domanda è riferita alla ripartizione per lotti più grandi rispetto al passato, visto che la media prima era di 600.000 euro mentre adesso è di circa 1 milione di euro per lotto. Sulla carta potrebbe essere un fatto positivo per certi versi, perché potrebbe favorire l'aggregazione di varie imprese. La domanda è la seguente: è un segno dei tempi, un processo culturale che sta andando avanti, un'evoluzione del processo culturale italiano per quanto riguarda gli appalti o è una scelta irrazionale - sulla base della vostra esperienza - o comunque non comprensibile da parte delle stazioni appaltanti?

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, a proposito di ciò di cui il collega stava parlando, penso che ci sia anche una componente all'interno delle stazioni appaltanti, perché se è vero che il 90 per cento delle imprese sono piccole e micro, è anche vero che la maggior parte delle stazioni appaltanti sono piccole e micro stazioni appaltanti. Le grandi stazioni

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

appaltanti non hanno problemi neanche nel valutare probabilmente delle soglie e il criterio economicamente più vantaggioso: c'è una minore difficoltà nell'avere i criteri. Ma quando parliamo di piccole e micro stazioni appaltanti, invece le paure ci sono, ecco perché la norma deve essere ancora più chiara.

Secondo me, bisogna dare un modello stilato di come aggiudicare i criteri. La discrezionalità, all'interno di questo tipo di stazioni appaltanti (che ora magari si sono riunite nelle CUC, però la prima fase di scrematura è loro), fa sì che siano molto spaventate, perché comunque hanno avuto gli occhi addosso della Corte dei conti e dell'ANAC. Abbiamo veramente terrorizzato i tecnici dei nostri Comuni. Pertanto, anche il non suddividere per lotti un'opera un po' più grande è dovuto al fatto che dopo hanno paura di ricevere l'accusa di avere eluso il bando europeo, tutta una serie di bandi. Quindi, considerata la paura di eludere, alla fine mettono tutto assieme per fare una sola gara, perché due o tre gare costano. Alla fine è proprio il sistema che si morde la coda; è tutto un rincorrersi di sistemazioni.

Dalle audizioni ho notato che le questioni che si rincorrono un po' in tutti i soggetti che stiamo sentendo sono: le certificazioni SOA (è la loro grande difficoltà) e il requisito del fatturato, perché quando si tratta

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

soprattutto di imprese un po' più piccole, se nell'ultimo triennio non c'è stato modo di fare le gare, non si riesce ad avere quel tipo di requisito. Alla fine, anche lì è un circolo vizioso che si è formato.

Ripeto, le certificazioni SOA, i requisiti del fatturato, la suddivisione in lotti e soprattutto l'aggiudicazione con il massimo ribasso anziché con il criterio economicamente più vantaggioso sono i quattro nodi da sciogliere, da spiegare meglio; probabilmente neanche sbagliati in quella che voleva essere la normativa, ma di difficile applicazione soprattutto perché - ribadisco - il nostro tessuto non è fatto solo di appalti da milioni di euro, ma di tanti piccoli interventi soprasoglia, ma nello stesso tempo in un limbo di difficile comprensione.

*PAGANI.* Signor Presidente, darò brevemente alcune risposte. Le medie come vengono calcolate? I dati che ANAC mette a disposizione sono quelli relativi da una parte al numero dei certificati identificativi gare (sostanzialmente il numero delle gare che vengono effettuate), dall'altra i volumi. L'operazione che noi facciamo è banalmente una suddivisione tra volumi e numeri di gare effettuate.

Sul tema del subappalto - ahinoi - non ci sono banche dati disponibili. Possiamo lavorare a sensazioni oppure mettendo insieme dati che sono

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

troppo parziali per essere rappresentativi di una problematica. Approfitto per sottolineare che uno dei temi che credo siano più importanti da riprendere è quello delle banche dati e dell'intera operabilità delle banche dati. Si tratta di un elemento che su questo tema specifico si rincorre da anni e ancora non riusciamo ad avere a disposizione.

Se guardo alla questione dalla parte delle imprese, noi continuiamo ad avere imprese che, ogniqualvolta si presentano alle gare, devono continuare a produrre documentazione che hanno già prodotto. Pensiamo poi al moltiplicarsi di stazioni che operano in modo telematico, per cui ognuna di queste ha procedure diverse: abbiamo la CONSIP da una parte, le stazioni regionali dall'altra; sono diventati bravi a giocare con il *computer*, sull'informatica, ma dopodiché non lavorano (ma questo è un altro paio di maniche).

Quanto alla distinzione tra criteri (prezzo e offerta economicamente più vantaggiosa), proverò a vedere. Forse qualcosa riusciamo a recuperare facendo qualche lavoro; l'ANAC un po' di dati li ha. Proviamo a vedere se riusciamo a recuperare qualcosa, perché in effetti potrebbe essere interessante anche per capire quale è l'atteggiamento e il comportamento in questa fase da parte delle stazioni appaltanti.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

Sulle difficoltà delle stazioni appaltanti, francamente noi riteniamo che ci siano tutt'e due: da una parte, c'è un limite culturale, e credo che questo dipenda molto anche da voi e da noi, affinché venga superato. Vale a dire, non possiamo non farci carico complessivamente come comunità - noi crediamo - del fatto che, siccome questo è il contesto economico del nostro Paese, dobbiamo fare delle regole che favoriscano quel contesto economico e non un altro. Diversamente diventa più facile fare un bando da 10 milioni piuttosto che dieci da 1 milione. È ovvio. Quindi ci deve essere da una parte un indirizzo chiaro dal punto di vista politico-culturale, per cui dobbiamo tutti operare per cercare di favorire quel mondo, favorendo anche processi aggregativi. Certo, si tratta anche di questo, ma se rimane alta l'asticella non c'è aggregazione che tenga, se non quella che viene spacciata per aggregazione: vuol dire che c'è uno che guida e gli altri che semplicemente gli vanno appresso, ma le regole le dà il primo. Dovremmo promuovere invece processi più orizzontali.

Detto questo, certo la norma ci mette del suo, e non solo questa ma anche altre norme. In questi anni si sono molto caricati di responsabilità alcuni funzionari pubblici. Fare il RUP oggi è oggettivamente, per chi se lo ritrova, un peso vero. In questo ambito tra l'altro è ancora più rilevante,



**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

perché alla fine questo è un terreno sul quale le vertenzialità sono altissime, quindi ci si espone oggettivamente. In questo senso, occorrerà anche cercare di capire come si possa riuscire, anche a livello di regolamentazione, a non fare cadere troppo questo peso sui punti deboli, che sono l'ultimo elemento della stazione appaltante, che è il RUP, e dall'altra parte l'impresa.

I punti deboli sono questi, e noi dovremmo riuscire a fare in modo che per entrambi vi siano condizioni di operatività un pochino più lievi, semplificando, cercando di dare regole più chiare. In questo processo, potremmo anche lavorare per cercare di qualificare e di far crescere professionalità; sapendo che un tema è quello di cercare di avere stazioni appaltanti più solide e più forti; sapendo al contempo che, come l'esperienza ci dimostra, i processi aggregativi delle stazioni appaltanti determinano una concentrazione del mercato. Di questo occorre essere consapevoli e di questo occorre tenere conto non solo scrivendo i princìpi.

Ricordo infatti che in uno dei princìpi era prevista la revisione degli accordi quadro e delle convenzioni (il grosso del mercato che gestisce CONSIP, per intenderci); ma c'era anche scritto: revisione degli accordi quadro e convenzioni tenendo conto del fatto che debbano favorire l'accesso alla piccola e media impresa. I tagli medi di alcune convenzioni sono di

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

alcune decine di milioni. È chiaro che lì il riferimento è un mondo abbastanza ristretto e peraltro è un mondo in cui ogni tanto qualcosa di non piacevole succede. Penso ad alcuni degli appalti relativi al *facility management* che sono finiti con l'inquisizione di alcuni membri di CONSIP e di altre imprese. Tra l'altro, operare su un taglio più piccolo evita di fatto anche eccessi di conflittualità. Un'indagine del Consiglio di Stato di qualche mese fa mette proprio in evidenza, con dati empirici e statistici, come la vertenzialità sia molto più alta con il crescere del volume dell'appalto. D'altronde è ovvio; se in ballo ci sono 10 milioni, mi ci metto a contestarlo, se invece è di più piccolo importo, ci penso due volte perché, alla fine, molto probabilmente il gioco non vale la candela.

Rispetto alla questione sollevata rilevo che i problemi li hanno anche le piccole stazioni, che vanno quindi aiutate cercando soluzioni che siano volte, anche attraverso l'accorpamento, a far sì che acquisiscano le competenze adeguate, e prevedendo processi di qualificazione e di professionalizzazione dei soggetti che operano nelle stazioni appaltanti. Teniamo però conto del fatto che, come dimostra l'esperienza, se le mettiamo insieme, finisce che generano bandi di più alto volume.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

PATUANELLI (*M5S*). Signor Presidente, vorrei fare una piccola integrazione. L'articolo 17 della legge di bilancio in discussione prevede la costituzione della centrale unica di progettazione. Essendo di parte non esprimo la mia opinione rispetto al tema, ma vorrei conoscere la vostra idea e sapere se avete fatto una riflessione sull'utilità della struttura. Ragionando rispetto a quanto detto finora, ritengo infatti che ci sarebbe una maggiore utilità nel creare una struttura più che di progettazione di RUP, che possa andare sui territori a bandire le gare. Credo infatti che il problema non sia il progetto, ma la parte iniziale, quella della gara.

PAGANI. Abbiamo visto la misura e ritengo che essa possa essere utile anche in ragione delle cose che si dicevano prima. Sicuramente la necessità di avere professionalità più alte, che possano essere messe a disposizione di chi non le ha, è di per sé un elemento di carattere positivo. Dipenderà poi sempre da come ci si muove e da come si governa. È inequivocabile che oggi le stazioni appaltanti hanno necessità di professionalità in grado di lavorare sulla progettazione. Ciò vale ancor di più perché il nuovo codice ha spostato in modo rilevante l'attenzione sull'esecutività della progettazione. Pertanto, se

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*Resoconto stenografico n. 7*

*8<sup>a</sup> Commissione permanente*

*Seduta n. 39 del 6.12.2018*

*Sede IC 0170*

la finalità è e rimane questa, il mio giudizio sulla misura è assolutamente positivo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il contributo offerto ai lavori della Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

Comunico che la documentazione consegnata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

*I lavori terminano alle ore 9,20.*