



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

**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

58<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): martedì 12 marzo 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

**I N D I C E**

**Audizioni di rappresentanti di AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori), di FIPE (Federazione Italiana Pubblici Esercizi), di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, di INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. e di CONFIMI INDUSTRIA (Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata)**

|                                |                    |
|--------------------------------|--------------------|
| <i>PRESIDENTE</i>              | <i>ANGHINETTI</i>  |
| <i>DI GIROLAMO (M5S)</i>       | <i>ARCURI</i>      |
| <i>FAGGI (L-SP-PSd'Az)</i>     | <i>CALASTRI</i>    |
| <i>FEDE (M5S)</i>              | <i>CARLEA</i>      |
| <i>MALLEGGNI (FI-BP)</i>       | <i>CURSANO</i>     |
| <i>MARGIOTTA (PD)</i>          | <i>DAL COL</i>     |
| <i>PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)</i> | <i>GIUSTINIANI</i> |
| <i>RICCIARDI (M5S)</i>         | <i>LILLI</i>       |
| <i>SANTILLO (M5S)</i>          | <i>MAISTO</i>      |
|                                | <i>MANONI</i>      |
|                                | <i>OCCHIUTO</i>    |
|                                | <i>ROTONDO</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. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per AISCAT: il dottor Giulio Coccia delle Relazioni esterne, l'avvocato Alessandro Manoni dell'Area legale, l'avvocato Francesca Romana Marcacci Balestrazzi e l'ingegner Maurizio Rotondo, consulente; per FIPE: il dottor Aldo Cursano, vice presidente vicario, l'avvocato Giulia Rebecca Giuliani, coordinatrice dell'Area legale, legislativa e tributaria, e l'avvocato Marco Giustiniani, consulente; per ANCI: l'architetto Mario Occhiuto, delegato Urbanistica, Lavori pubblici e sindaco di Cosenza, la dottoressa Stefania Dota, vice segretario generale, la dottoressa Guglielmina Olivieri Pennesi, responsabile dell'Ufficio edilizia, urbanistica e contratti pubblici, e il dottor Giuseppe Pellicanò dell'Ufficio stampa; il presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, professore ingegnere Donato Carlea; per INVITALIA: l'amministratore delegato dottor Domenico Arcuri, l'avvocato Giovanni Portaluri, responsabile Competitività, Infrastrutture e Territori, la dottoressa Federica Serra, responsabile delle Relazioni istituzionali, e il dottor Raffaele Ruffo, assistente dell'Amministratore delegato; per CONFIMI INDUSTRIA: la dottoressa Daniela Dal Col, presidente di AssoAnna, il dottor Claudio Calastri, membro del Consiglio Direttivo di Archeoimprese, il dottor Antonio Maisto, presidente di Assoverde, la dottoressa Cristina Anghinetti, membro del Consiglio Direttivo di Archeoimprese, e l'avvocato Francesco Lilli, accompagnatore del presidente di Assoverde.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizioni di rappresentanti di AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori), di FIPE (Federazione Italiana Pubblici Esercizi), di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, di INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. e di CONFIMI INDUSTRIA (Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata).**

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

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

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso nonché la trasmissione televisiva sui canali Web, You-Tube e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per la procedura informativa che sta per iniziare. Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Sono oggi previste le audizioni di AISCAT (Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori), FIPE (Federazione italiana pubblici esercizi), ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), Consiglio superiore dei lavori pubblici, INVITALIA e CONFIMI INDUSTRIA (Confederazione dell'industria manifatturiera italiana e

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

dell'impresa privata). Sono presenti per AISCAT il dottor Giulio Coccia, relazioni esterne, l'avvocato Alessandro Manoni, area legale, l'avvocato Francesca Romana Marcacci Balestrazzi, l'ingegner Maurizio Rotondo, consulente. Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e cedo loro la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

*ROTONDO.* Signor Presidente, farò una piccola introduzione generale, per poi lasciare la parola per il dettaglio ai colleghi. Ringraziamo innanzitutto per questa opportunità di far conoscere alcune riflessioni che abbiamo fatto sulla materia. Ormai, a oltre due anni dall'adozione del decreto legislativo n. 50 del 2016, norma della quale AISCAT ha condiviso gli obiettivi, essendo tra l'altro rappresentante di alcuni dei maggiori committenti del Paese in campo infrastrutturale, rileviamo tuttavia che permangono criticità di fondo in termini di funzionalità del sistema. La norma sembra, quindi, non aver pienamente consentito il decollo del sistema degli appalti e non aver risolto alcune viscosità, alcune impedenze insite nel sistema. Vi sono alcune incertezze, sia per le stazioni appaltanti che per gli operatori economici coinvolti, che fanno sì che il processo sia piuttosto difficoltoso.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Un'impressione è che l'utilizzo dello strumento della cosiddetta *soft law*, diverso da quello che era stato in precedenza applicato nel nostro Paese in questo caso, non abbia risolto il problema e abbia, anzi, lasciato spazio e adito a molteplici interpretazioni, in un settore nel quale, non solo relativamente ai lavori in campo autostradale, ma in generale, viene chiesta la maggiore chiarezza. Sia le stazioni appaltanti (gli operatori che devono aggiudicare), sia gli operatori economici, che poi devono materialmente eseguire i lavori, hanno bisogno di chiarezza, di certezze e di riferimenti e non di essere dipendenti da interpretazioni o da documentazione aggiuntiva o da qualunque cosa che richieda un lavoro oneroso di interpretazione e di aggiornamento continuo. L'aggiornamento in sé va benissimo, ma quando non si pone in un quadro organico diventa di nuovo una viscosità di sistema, perché impedisce che gli operatori, di fatto, parlino la stessa lingua, perché possono interpretare la stessa cosa in maniere differenti.

Da parte di AISCAT, settore autostradale a pedaggio, si favorirebbe l'adozione di un quadro con un articolato normativo snello e un regolamento che sia cogente e che quindi non abbia bisogno di interpretazioni e possa essere applicato in maniera univoca, permettendo agli operatori quella

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

certezza che al momento sembra mancare: tutto questo, apprezzando comunque lo sforzo che è stato fatto dall'ANAC nella redazione delle linee guida e nel cercare di chiarire più volte dubbi o problemi che sono sorti. Tuttavia, ci troviamo ancora con gli operatori del settore che devono interpretare una serie di *input* provenienti da direzioni diverse e che, tra l'altro, anche dal punto di vista del rango normativo, hanno un livello differente, cosa che oggettivamente li mette in difficoltà. Questo può essere maggiormente vero per enti e per organismi più piccoli, che hanno minore capacità di avvalersi di professionalità che possano facilmente interpretare le norme. Pertanto, se le concessionarie autostradali possono, anche se non in maniera agevole, attrezzarsi e mettere in campo tutto ciò che serve per avere un'interpretazione sicura al cento per cento di ciò che hanno davanti, magari il problema può essere dall'altra parte. Nel momento in cui si aggiudica l'appalto, ci sono realtà che potrebbero, in perfetta buona fede, non interpretare correttamente la norma e quindi possiamo avere un problema.

Si caldeggerrebbe, come dicevo, quindi, un ritorno a un quadro normativo certo, che sicuramente richiederebbe del tempo: non è un percorso che si sviluppa in tempi brevi, ove mai si iniziasse, quindi ci troveremmo di

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

fronte a un periodo transitorio, che dovrebbe inevitabilmente essere coperto. Nel coprirlo, ci sono criticità in alcuni settori che sono state rilevate dall'AISCAT e dalle componenti dell'AISCAT, che ci fa piacere segnalare in questa sede.

Elenco le criticità, per poi lasciare la parola, per alcune parti maggiormente specialistiche, ai colleghi.

Le criticità possono innanzitutto essere rilevate in una tendenza all'irrigidimento delle norme nel nostro Paese, se rapportate al quadro comunitario. La norma sugli appalti è stata integrata a livello nazionale con alcune previsioni (alcune delle quali, tra l'altro, anche oggetto al momento di censura da parte comunitaria) che travalicano i principi espressi dalle direttive comunitarie nn. 23, 24 e 25 del 2014. Gli effetti sono negativi, in quanto consistono in un ritardo e in una viscosità delle procedure, che le rendono più difficili, e in irrigidimenti nei confronti delle imprese, che fanno perdere competitività nel mercato comunitario.

Non va dimenticato che il mercato delle imprese italiane non è più quello nazionale, ma è quello comunitario, quindi un irrigidimento della norma comunitaria a livello nazionale, dove le imprese italiane avrebbero



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

comunque la maggior parte del loro mercato, fa sì che queste debbano spendere maggiori risorse, incontrare maggiori difficoltà e spendere più tempo rispetto a imprese di altri Paesi, in cui, invece, la norma europea è stata applicata tal quale o senza irrigidirla in maniera eccessiva. Di conseguenza, queste imprese si possono trovare in una condizione di svantaggio competitivo. Questo è vero anche per le concessionarie autostradali che, come sapete, lavorano in un mercato europeo completamente aperto. Infatti, tutte le società che hanno concessioni autostradali nell'ambito della Comunità europea possono partecipare a gare in Italia e viceversa: se hanno condizioni native, nel Paese di origine, più favorevoli, probabilmente possono trovarsi in una condizione di vantaggio competitivo anche nel momento in cui si affacciano fuori dai loro confini nazionali.

Per quanto riguarda le criticità e i punti di attenzione che abbiamo rilevato, evidenzio l'affidamento dei contratti da parte dei concessionari, quindi a valle della concessione stessa, relativamente alle manutenzioni e ai servizi, che sono una parte non indifferente dell'operato dei concessionari. Un altro tema è quello delle commissioni giudicatrici: in questo momento vi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

è un parallelismo di due norme, che determina delle incertezze. Vi è anche il tema dei criteri di aggiudicazione, che nel caso delle concessioni autostradali possono sfuggire al quadro generale, nel senso che si appoggiano a livelli di progettazione e di approvazione spesso molto più dettagliati di quanto non sia un progetto generale in altri campi. Abbiamo poi il tema della verifica delle norme sismiche. È un tema relativamente recente che si è affacciato all'attenzione, anche perché abbiamo avuto sismi in zone d'Italia che di fatto hanno cambiato la loro classificazione sismica e ci si è trovati di fronte ad infrastrutture che già insistevano sul territorio.

Vi è anche il tema relativo ai subappaltatori ed alla gestione dei subappalti: se non sbaglio, è un tema sul quale c'è attenzione da parte dell'Unione europea nei nostri confronti. Lascerei la parola all'avvocato Manoni per iniziare una disamina di dettaglio.

*MANONI.* Buongiorno a tutti, parto da uno degli argomenti già citati dall'ingegner Rotondo, ossia quello degli affidamenti a valle effettuati dai concessionari autostradali. Come sapete, l'articolo 177 del vigente codice prevede che i soggetti titolari di concessioni non affidate tramite *project*

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*financing*, ovvero tramite procedure di evidenza pubblica, debbano obbligatoriamente esternalizzare una significativa quota di tutti i lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni e di valore superiore a 150.000 euro: tale quota corrisponde all'80 per cento e al 60 per cento per quanto riguarda specificatamente il settore delle concessioni autostradali. In questa quota rientrano tutti i lavori, i servizi e le forniture in capo al concessionario, anche in quegli ambiti che invece sarebbe opportuno rimanessero interni al concessionario per motivi di efficienza, speditezza e sicurezza delle infrastrutture. Mi riferisco ad esempio all'ambito della manutenzione. La manutenzione rappresenta una parte estremamente importante delle attività lasciate al concessionario, sulle quali il concessionario stesso è direttamente responsabile e sono anche previste apposite penali nei contratti di convenzione, ma in base alla norma vigente devono comunque essere esternalizzate qualora il concessionario non riesca a farle rientrare nella quota obbligatoria per legge.

È un tipo di attività, quella della manutenzione, che per la maggior parte delle volte avviene anche in costanza di traffico, ossia senza interruzione della circolazione autostradale, e comprende una vasta categoria

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

di attività: dalle più semplici, come può essere lo stralcio del verde, a quelle più complesse, come la verifica sul rispetto dei dispositivi di protezione laterali (*guard rail*) o la rimozione di ostacoli o corpi estranei in carreggiata. Essendo in costanza di traffico, è ovvio che questa attività necessita oltre che di tempestività e rapidità di esecuzione, anche di un notevole coordinamento con la gestione del traffico e della sicurezza stradale, proprio per tutelare l'incolumità degli utenti autostradali; non solo degli utenti autostradali, ma degli stessi operatori addetti alla manutenzione che operando in costanza di traffico sono sottoposti a pericoli che tutti immaginiamo.

È per questo motivo che tale attività, secondo noi, dovrebbe essere esclusa dalla percentuale di affidamenti a terzi prevista dalla norma, in modo da permettere al concessionario di gestire direttamente e con la massima efficienza, speditezza e controllo questa delicata attività. Il tutto è reso ancor più delicato dal fatto che la norma italiana ricomprende non solo i lavori, come dicevo prima, ma anche i servizi e le forniture all'interno della quota da esternalizzare a terzi. Questa previsione non si ritrova nella corrispondente norma comunitaria e, a ben vedere, è anche nuova rispetto all'ordinamento italiano, perché nel precedente codice l'obbligo di

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

esternalizzazione era riservato ai lavori. Nel nuovo codice sono stati ricompresi servizi e forniture in tutte le attività svolte dal concessionario. Anche quelle attività che il concessionario potrebbe esercitare direttamente, perché attrezzato a farlo, incontra il limite della percentuale dell'80 per cento (60 per cento nel nostro caso).

La nostra proposta sarebbe quindi quella di un riavvicinamento alla normativa comunitaria *in primis* e di un riappropriamento da parte del concessionario di una serie di attività nevralgiche al suo operato, che solo lui può effettuare con i necessari coordinamento e gestione, sempre nell'ottica della sicurezza sia degli utenti, sia degli operatori che effettivamente svolgono quell'attività di manutenzione sul campo. La proposta quindi sarebbe quella di eliminare dalla percentuale di esternalizzazione tutte le attività di manutenzione in capo al concessionario, nonché servizi e forniture. In questo modo ne gioverebbe l'efficienza dell'infrastruttura e ci sarebbe un riallineamento anche alla normativa europea che al riguardo non pone limiti se non in piccola parte per i lavori. Ci ricolleghiamo al discorso già precedentemente accennato dall'ingegner Rotondo, secondo cui ad oggi l'Italia si trova in una posizione di grave svantaggio rispetto ai suoi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*competitor* europei, proprio perché legata da una normativa molto più stringente e con molti più legacci, sia amministrativi, sia procedurali, di cui sinceramente non si sente il bisogno e che rischiano anche di mettere il Paese in situazione svantaggiata nei confronti delle stesse istituzioni europee. Il collega accennava a un'attenzione proprio di questi tempi della Commissione europea nei nostri confronti legata alla tematica del subappalto, per cui l'Italia ha ricevuto una lettera di messa in mora, così come su altre norme presenti nell'attuale codice, di cui sinceramente non si sentiva il bisogno. Oltretutto c'è da tenere in considerazione che le società concessionarie, a seguito dell'aggiudicazione dei loro contratti originari e delle convenzioni di concessione, si sono organizzate con una propria struttura, con un proprio piano economico finanziario e con una propria programmazione temporale degli interventi che questo codice ha sostanzialmente interrotto, in quanto è intervenuto drasticamente su rapporti giuridici in essere che adesso difficilmente si riescono a riallineare alla norma.

Ricorderete tutti le linee-guida n. 11 emanate dall'ANAC, che hanno voluto fornire un'interpretazione dell'applicazione dell'articolo 177 del

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

codice appalti: per riuscire ad allinearsi alla norma, secondo l'interpretazione dell'ANAC, le concessionarie dovrebbero, qualora fuori della percentuale obbligata per legge, terminare tutta una serie di contratti precedentemente attivati con operatori terzi. Mi riferisco anche a società controllate direttamente o indirettamente dalle concessionarie, quindi non solo terzi per partecipazioni. Queste procedure hanno la loro tempistica e le loro difficoltà giuridiche, perché si tratterebbe di terminare contratti che molto spesso presentano anche penali per il termine anticipato e comunque bisognerebbe procedere ad una riorganizzazione aziendale interna originariamente non prevista e per cui potrebbe anche volerci notevole tempo, con perdita di efficienza e oneri aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente preventivati. Questo è ciò che riguarda gli affidamenti a valle dei concessionari.

Vi è poi un'altra materia, accennata dell'ingegnere, che è relativa alle disposizioni in materia di commissioni giudicatrici. Anche in questo caso il codice norma tale materia all'articolo 77, dimenticandosi però di coordinare le nuove norme con quelle previgenti. In quanto concessionari autostradali, abbiamo sin dal 2006 una norma che ci impone l'obbligo di ricorrere a commissioni giudicatrici esterne, nello specifico da richiedere al Ministero

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

delle infrastrutture e trasporti, per lavori, servizi e forniture da affidare a terzi. Ora interviene il codice attuale, prevedendo nuove commissioni giudicatrici, questa volta da formare partendo da un albo che fa capo all'ANAC senza abrogare, però, la norma precedente, entrata in vigore nel 2006. Quindi ci troviamo in una situazione in cui abbiamo da una parte l'obbligo previsto dal decreto legislativo n. 50, (in pratica il codice), dove si dice che dobbiamo ricorrere alle commissioni dell'albo ANAC (ancora non attivate per problematiche organizzative ma da metà aprile pienamente operative) e dall'altra una norma previgente, una *lex specialis* relativa ai concessionari autostradali perché riferita appositamente ed esclusivamente a loro, che obbliga invece a richiedere la nomina delle commissioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Questo, inizialmente, ha provocato una paralisi degli affidamenti ai concessionari perché, essendo vigenti due norme contrastanti, anche il Ministero non sapeva come comportarsi e si è arrivati ad una sospensione delle aggiudicazioni dei concessionari perché il Ministero non nominava più le commissioni giudicatrici, non essendo sicuro di come comportarsi con l'avvento della



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

nuova norma del codice, sia perché non era ancora operativo l'albo ANAC da cui prendere i membri per le commissioni previste dal codice stesso.

Questa è una situazione che per il momento è stata tamponata con un intervento dell'ANAC stessa che ha procrastinato fino a metà aprile, come dicevo, l'operatività dell'albo per mancanza di un numero sufficiente di membri al suo interno. Ma a metà aprile, se così rimane la situazione, il problema si ripresenterà perché avremo l'albo ANAC operativo e una norma previgente su cui ancora non è stato detto nulla e che quindi per noi continua ad essere obbligatoria. Chiederemmo, quindi, perlomeno un coordinamento tra queste due norme in modo da capire effettivamente quale delle due seguire. Non abbiamo criteri di preferenza per l'una o l'altra. Abbiamo solo bisogno di un indirizzo preciso su come procedere e non bloccare i futuri affidamenti. Oltretutto, sarebbe anche auspicabile un chiarimento sulla norma dell'articolo 77 relativa alla composizione delle commissioni. Infatti, ora come ora, i concessionari si trovano fortemente limitati nella nomina di commissari interni in quanto la norma prevede che in specifiche ipotesi residuali, ossia per lavori al di sotto di un milione di euro e per servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, la stazione appaltante

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

possa procedere alla nomina di alcuni commissari interni alla stazione stessa, escluso il Presidente. È una norma che, a nostro avviso, è quantomeno limitativa, poiché trattandosi proprio di fattispecie residuali - ossia quelle di minore importo - ovvero di fattispecie non particolarmente complesse dal punto di vista tecnico, sarebbe opportuno lasciare alla stazione appaltante una maggiore libertà di scelta nei membri delle commissioni, prevedendo magari che anche il Presidente possa essere scelto all'interno della stazione appaltante in modo da garantire - solo per queste ipotesi residuali - una maggiore speditezza di procedura. Essendo interno, il Presidente avrebbe tutto l'interesse a far sì che la procedura venga esperita nel minor tempo e con la maggiore efficienza possibile. Oggi è per noi comune vedere commissioni che durano per un lungo periodo di tempo per un singolo affidamento: anche nelle materie "più semplici" o con importi meno rilevanti si perdono addirittura mesi tra richiesta dei commissari, nomina, istituzione della commissione e lavori della commissione. Procedendo ad un maggior numero di nomine interne e magari prevedendo anche la nomina interna del Presidente in queste fattispecie residuali, si potrebbe addivenire ad una speditezza e ad un'efficienza molto maggiori su questi singoli aspetti.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*ROTONDO.* Signor Presidente, ci ripromettiamo di consegnare una memoria scritta che includa sia le riflessioni che abbiamo fatto sia le risposte alle domande che potranno essere poste.

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, il codice ha di fatto introdotto l'offerta economicamente più vantaggiosa, cioè con un concetto aperto che in sé è assolutamente condivisibile perché permette di giudicare l'offerta in maniera ampia e non solo in relazione al prezzo. Lo stesso concetto diventa una fortissima rigidità perché deve essere applicato verticalmente in maniera indistinta, anche in presenza di appalti dove l'oggetto dell'appalto è estremamente dettagliato e preciso.

Nel caso di lavori autostradali, l'oggetto dell'appalto è un progetto esecutivo che innanzitutto è estremamente dettagliato ed è poi stato approvato dalle istituzioni concedenti che lo hanno esaminato nei dettagli. Quindi ipotizzare che nell'ambito dell'aggiudicazione ci possa essere un concorrente che propone modifiche migliorative, significa proporre tali modifiche ad un progetto che l'amministrazione concedente ha già validato,

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

il che potrebbe innescare un processo iterativo per capire se tali modifiche migliorative siano poi accettabili o no.

In breve, ci sono casi circoscritti nei quali il tipo di progettazione esecutiva, e quindi l'oggetto stesso dell'appalto, è tale che si potrebbe ricorrere validamente all'offerta con il miglior prezzo perché non è di fatto pensabile poter modificare la progettazione esecutiva che deve essere poi essere realizzata e messa in campo tal quale.

Un altro tema che voglio richiamare prima di lasciare spazio alle domande è quello della verifica del rispetto delle norme sismiche. Abbiamo una stratificazione di norme in ambito sismico: lo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici in alcuni casi ha sottolineato la necessità di un riordino per dare maggiori certezze e facilitare tutti coloro che lavorano in questo campo. Il settore aderirebbe all'idea di dare centralità alla fase di validazione del progetto; cosa che, se non sbaglio, è stata ribadita anche dall'ANAC nelle sue linee-guida.

Il momento della validazione del progetto, anche dal punto di vista amministrativo, potrebbe essere quello nel quale viene fatta la verifica della rispondenza a tutte le condizioni sismiche, in maniera tale che ci sia un

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

momento centrale nel quale questo aspetto viene circoscritto e validato una volta per tutte. Siamo nell'ambito dello stesso filone di cui abbiamo parlato all'inizio: certezza e conseguentemente speditezza. Tutto ciò permetterebbe agli operatori del settore, sia alle stazioni appaltanti che a coloro che devono occuparsi della realizzazione, di lavorare in maniera estremamente più agevole.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri relatori e dichiaro aperto il dibattito.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, si è parlato della questione dell'aggiudicazione, con un riferimento molto preciso al tema dei lavori stradali ed ad un'estrema rigidità e verticalità. Se ho ben capito, su questo è stata anche depositata una memoria.

Se possibile, vorrei chiedere all'ingegner Rotondo di dirci già in breve come vedrebbe i criteri, visto che non stiamo lavorando ad una sorta di piccola revisione, ma stiamo valutando una velocizzazione dei cantieri - non sappiamo ancora quale sarà la forma, se si interverrà con un decreto-legge o in altro modo - per cui stiamo entrando nel merito di alcuni articoli del codice

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

degli appalti che vanno nella direzione di semplificare, nonché di chiarire quando le norme sono troppo complesse e generalizzate.

Se fosse possibile, dunque, mi piacerebbe capire direttamente dai nostri ospiti come imposterebbero la normativa di riferimento, che è oggetto di grande discussione, perché non è semplice.

*ROTONDO.* Senatrice Faggi, faccio riferimento al caso specifico dei lavori in ambito autostradale. Come dicevo, in tale ambito la possibilità che un lavoro che ha raggiunto il livello di progettazione esecutiva possa subire delle modifiche è veramente limitata. Pertanto, il caso in cui si può fare ricorso al criterio del prezzo più basso non è marginale: se vogliamo, si ribalta un po' - ma in un caso specifico - il principio del codice che più o meno dice che si ricorre al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, salvo che in casi marginali. Nello specifico dei lavori autostradali, il caso in cui convenga ricorrere al prezzo più basso perché non è materialmente possibile fare riferimento a quello dell'offerta economicamente vantaggiosa, dal momento che non c'è possibilità per chi sottopone una proposta di operare modifiche su ciò che è a base d'appalto,

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

non è marginale, anzi, è preponderante. L'idea, quindi, potrebbe essere anche quella di lasciare alla stazione appaltante un più ampio margine nel decidere sull'impostazione, ove ci sia la possibilità di ricorrere semplicemente al criterio del prezzo più basso in quanto ricorrono le caratteristiche di non modificabilità, di non aggiornabilità e di non oggettiva migliorabilità del progetto.

SANTILLO (M5S). Signor Presidente, immagino che tutti i lavori autostradali che fanno capo ad interventi di manutenzione straordinaria finiscono per raggiungere importi molto elevati: è il caso, ad esempio, del rifacimento di un tappetino, tanto per dire, o di un massetto autostradale. Se poi il materiale previsto per fare questi lavori è quello, stante l'offerta economicamente vantaggiosa, mi domando come faccia un'impresa ad offrire qualcosa di diverso da quello che il concessionario vuole.

Chiedo all'ingegner Rotondo che cosa pensa dell'opportunità di porre a base di gara il progetto definitivo, anziché quello esecutivo, per gli affidamenti di manutenzioni straordinarie, anche nel caso di concessioni, quale può essere, ad esempio, quello di lavori stradali e autostradali.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*ROTONDO.* Per quanto riguarda i lavori autostradali, come dicevo, il livello di progettazione, proprio perché viene da un'interazione fra la concessionaria e l'amministrazione concedente, è così dettagliato da diventare di fatto esecutivo, visto che è soggetto ad una notevolissima serie di approvazioni. Da ingegnere vi dico quindi onestamente che, nel momento in cui si è presa una decisione, anche in un contraddittorio progettuale fra il concessionario e l'amministrazione concedente, sull'utilizzo di una tipologia di barriere di sicurezza o di un certo materiale (un asfalto drenante o altro), è veramente difficile scantonare, proprio perché c'è a monte un processo così dettagliato da non lasciare spazio a valle.

*MANONI.* Permettetemi di aggiungere che, se chiaramente una soluzione qualitativamente inferiore non sarebbe accettabile, molto spesso una qualitativamente superiore non sarebbe idonea alla situazione contingente: nel caso delle barriere di protezione, ad esempio, esistono varie tipologie di barriere che si installano anche a seconda dei punti e delle velocità di percorrenza. Collocare una tipologia di barriera superiore dove non è necessaria sarebbe un inutile spreco di soldi.



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato ai nostri lavori.

Rimaniamo in attesa della memoria scritta che gli auditi vorranno inviarci. Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I nostri lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti di FIPE (Federazione Italiana Pubblici Esercizi).

Sono presenti il dottor Aldo Cursano, vice presidente vicario, l'avvocato Giulia Rebecca Giuliani, coordinatrice dell'Area legale, legislativa e tributaria, e l'avvocato Marco Giustiniani, consulente.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti ai quali lascio subito la parola. Dopo le relazioni, i senatori potranno formulare eventuali domande.

*CURSANO*. Signor Presidente, prima di tutto vogliamo ringraziare lei e la Commissione per l'invito e per la sensibilità.

Siamo qui oggi a dar voce alle piccole e medie imprese legate al mondo del «fuori casa» (bar, ristoranti, gelaterie, balneari, mense). La nostra federazione è in assoluto la più rappresentativa del settore, con 300.000

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

imprese che operano su tutto il territorio nazionale. Ne consegue che il tema della funzione sostitutiva della mensa, che nella stragrande maggioranza della nostra rete viene resa come servizio ai dipendenti pubblici, ma anche privati, è vitale per il nostro settore. Il buono pasto sta diventando cattivo pasto perché il fallimento di Qui! Group, una delle più grandi aziende che attraverso Consip ha ottenuto negli ultimi anni le più grandi gare legate alla pubblica amministrazione, ha messo in ginocchio la rete di piccole e piccolissime imprese ridistribuite su tutto il territorio. Tutti noi, da consumatori piccoli o grandi presso il bar o il ristorante di zona, siamo coinvolti. Il fallimento è di 351 milioni di euro. È stata un'azienda cui Consip ha aggiudicato questi grandissimi lotti ed è stata, nel modello delle gare di cui oggi stiamo parlando, l'azienda più agguerrita e spregiudicata che, per acquisire questi grandi appalti, ha fatto delle commissioni così spregiudicate che alla fin fine non solo essa stessa ha fallito, ma ha messo in ginocchio 23.000 imprese distribuite su tutto il territorio, le quali sono in crisi per fatture emesse con Iva pagata da 30.000 euro fino a diverse centinaia di migliaia di euro, secondo l'entità dell'impresa.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Stiamo parlando di un modello che ha messo in crisi una rete distributiva e dove la speculazione ha preso il sopravvento sull'operatore che dalla mattina alla sera cerca di costruire un processo lavorativo per offrire un servizio alla cittadinanza. Alla fine, questo viene reso e poi il titolo per usufruire di questo servizio non viene pagato o viene svalutato in una forma tale che alla fine la prestazione va in crisi. Quando, infatti, in un sistema di erogazione del servizio i costi superano le entrate, va in crisi il modello. Se si decide di dare un primo a un lavoratore, ma poi gli si danno due forchettate, è chiaro che il valore della prestazione si svaluta. Stiamo parlando dei nostri figli e dei nostri lavoratori e, quindi, invece di dare un primo più ricco in un ambiente comodo e salutistico - perché alimentare i nostri lavoratori vuol dire anche mantenere efficiente la loro prestazione - con l'attuale sistema di aste al massimo ribasso si svaluta il valore del pasto somministrato perché non si tratta di comprare un occhiale o una penna. Siamo arrivati a un livello in cui le aziende più spregiudicate hanno creato questo buco, mettendo in crisi un modello distributivo. Oggi ci poniamo la domanda se fino a ieri è stato fatto il gioco della speculazione perché c'è il lavoratore che ha bisogno di mangiare e noi che gli forniamo il servizio. In mezzo c'è la speculazione.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

C'è, quindi, gente come me che si alza alle ore 5 del mattino, acquista i prodotti al mercato, li trasforma con i collaboratori ed eroga un servizio per poi non essere pagato e andare in crisi aziendale perché il sistema non lo ha garantito. Sono uno di quei creditori che ha sofferto e che rappresenta tantissime piccole imprese. Abbiamo creato un gruppo di tutela con avvocati per cercare di assistere in fase di accertamento del passivo per entrare dentro questo processo. Molto spesso si tratta di piccole aziende familiari.

L'ultimo codice degli appalti aveva l'obiettivo, forse, di dare più trasparenza, ma l'unica certezza che oggi certifichiamo con le gare è che hanno semplicemente aumentato le commissioni e reso più vulnerabile il sistema. Il buono di per sé crea delle forti agevolazioni fiscali e decontributive. Se poi a questo si aggiunge questa voglia di non erogare quel valore della somma, è chiaro che si verifica quanto sta succedendo sul mercato, ovvero che i colleghi cominciano a rifiutare lo strumento se dietro a quello non c'è il valore nominale o non è pagato o, come è successo a 23.000 colleghi, rischiano essi stessi, per un servizio reso, di andare in crisi.

Noi siamo qui - l'avvocato adesso entrerà nel merito della questione - per vedere come dare una risposta ad una situazione angosciante per le

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

persone cui manca la liquidità per comprare le merci, pagare i dipendenti e gli affitti. Nelle prestazioni che diamo agli impiegati abbiamo già il prezzo convenzionato. Come si è sempre fatto con le persone, con chi ha uno stipendio, non applichiamo i prezzi da menù o i prezzi *standard*, noi applichiamo il prezzo convenzionato del primo con il caffè e il dolce; nei 10 euro rientra un pasto e, quindi, è un prezzo di per sé estremamente contenuto per fidelizzare il consumo e la fruizione di un locale rispetto a un altro. Quando a questa situazione si aggiunge il 20 o il 22 per cento e i pagamenti avvengono quando e come si vuole oppure non arrivano affatto, è chiaro che c'è il panico su un mercato e un settore. Se il documento, infatti, non viene onorato o non risponde al suo valore, è chiaro che mette in discussione il mercato dei buoni-pasto come strumento sostitutivo della mensa. In questo momento, per nome e conto di piccole e piccolissime imprese che stiamo cercando come federazione di rappresentare e tutelare in tutte le sedi, auspico che si possano apportare le modifiche che ci permettiamo di proporre a salvaguardia del pasto. Deve essere non un buono-pasto, ma un "pasto buono" in cui i valori devono essere al rialzo e non al ribasso, come oggi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

molti colleghi sono costretti a fare dando la pasta al pomodoro o al burro perché, se il valore facciale è di 5 euro, quello sostanziale è di 3,5 euro.

Economicamente, ti devo dare il valore di 3,5. Se salvaguardiamo, però, il valore convenuto, ovvero il valore facciale, e si fa in modo di premiare la qualità o il contesto che si offre (ciò che noi auspichiamo), riusciamo a soddisfare il bisogno di alimentarsi del lavoratore e non si specula su questo diritto perché siamo noi che ci alziamo alle 5 per preparare i pasti quando in mezzo si fa questo giochino di carte, cartine e di aggiudicazioni che hanno messo in crisi il modello che tutti usiamo. Come consumatori e come politici, penso che abbiamo tutti la responsabilità di rispondere alla deriva in atto che, secondo me, rischia di mettere in discussione l'intero concetto del buono-pasto.

Do la parola all'avvocato perché illustri le nostre proposte e che lasceremo agli atti. L'auspicio è salvaguardare il consumatore e chi lavora e combattere chi ha speculato fino ad oggi.

*GIUSTINIANI.* Buonasera, mi collego a quanto detto dal Presidente.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Ringrazio il Presidente e i senatori membri di questa Commissione per l'occasione di confronto su punti specifici offertaci. Mi occuperò della parte più giuridica evidenziando sei proposte di modifica del sistema dei buoni-pasto che abbiamo sviluppato anche in un documento che credo sia stato sottoposto o posto agli atti di questa Commissione.

Accostandosi, almeno da parte mia, allo studio dell'appalto dei servizi sostitutivi di mensa ci si rende immediatamente conto che, effettivamente, necessita di un approccio particolare, tant'è che nell'attuale codice è disciplinato da una norma *ad hoc*, proprio per la sua particolarità di funzionamento. Infatti, se guardiamo le tipologie tipiche su cui si sono strutturati il decreto legislativo n. 50 del 2016 e in precedenza le vecchie normative sugli appalti pubblici, notiamo che vengono prese in considerazione due tipologie base di contratti che comportano una spesa per la pubblica amministrazione: l'appalto e la concessione. Poi ci sono nuove figure di confine, come i partenariati pubblici-privati, che però rappresentano una realtà totalmente diversa.

In un appalto, un soggetto svolge un servizio, effettua una fornitura, offre e realizza dei lavori, un'opera e viene pagato dalla pubblica

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

amministrazione o da un soggetto ad essa equiparato. La concessione ha una struttura diversa da quella bilaterale dall'appalto, perché è triangolare: abbiamo un soggetto che svolge un servizio o realizza un'opera e ricava il proprio corrispettivo, nella maggior parte dei casi dallo sfruttamento economico dell'opera o del servizio, quindi da un terzo soggetto, l'utente. Si ha, dunque, una struttura triangolare. Nell'ipotesi del servizio sostitutivo mense, di quello che noi chiamiamo sistema dei buoni-pasto, in verità il sistema è quadrangolare: la pubblica amministrazione è il soggetto che necessita di sostituire un servizio mensa per i propri dipendenti e lo acquisisce attraverso una gara pubblica, fatta nei confronti delle società emittenti buoni-pasto; queste però non sono i soggetti che poi erogano il servizio sostitutivo di mensa, cioè non sono coloro che fanno effettivamente la mensa, ma danno un buono, il documento che legittima chi lo riceve (nel caso il dipendente, terzo angolo di questa struttura) a recarsi presso un certo numero di pubblici esercizi convenzionati con la società emittente per ottenere una prestazione, che è quella sostitutiva di mensa, consegnando questo buono-pasto.



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Pertanto, come vedete, la particolarità di questa struttura rispetto a quelle *standard* del codice è quella di avere quattro lati: società emittente e pubblica amministrazione legate da un contratto; dipendente, legato da un contratto di lavoro con la pubblica amministrazione; e poi pubblico esercizio, cui il dipendente si rivolge per ricevere il pasto, il cui pagamento però lo si ritrova nella società emittente.

Il problema connesso al fallimento della società di Qui! Group è che nel momento in cui i soggetti titolari di pubblici esercizi sono andati a richiedere il pagamento di prestazioni che avevano già effettuato da tempo non hanno trovato più un soggetto solvente. La pubblica amministrazione aveva pagato Qui! Group e aveva dato i buoni-pasto, che erano stati spesi, quindi i dipendenti non hanno avuto un danno; il soggetto che aveva acquisito il rischio finanziario è rimasto, sostanzialmente, con il rischio in casa e con la necessità di doversi azionare al passivo di una società e probabilmente non rivedere, se non tutti, quantomeno la maggior parte dei corrispettivi del servizio reso.

A questo punto noi abbiamo fatto uno sforzo per cercare di rimanere a sistema immutato, immaginando quali piccole modifiche al codice

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

potrebbero far venir meno o comunque ridurre questo rischio finanziario. La prima modifica che ci sembra possa essere utile a ridurre questo rischio finanziario è l'estensione, in questa particolare tipologia di contratti, del sistema della garanzia definitiva anche ai pubblici esercizi. Ci riferiamo agli articoli 103 e 104 del codice dei contratti pubblici. Inoltre, la citata modifica, per come l'abbiamo valutata, potrebbe essere apportata direttamente all'articolo che si occupa del servizio sostitutivo di mensa, quindi all'articolo 144. In pratica, gli articoli 103 e 104 disciplinano le garanzie definitive per il buon esercizio di un servizio, di una buona realizzazione di un'opera o di una fornitura; sono garanzie che vengono rese dall'appaltatore o dal concessionario in favore della pubblica amministrazione. Anche in questo caso c'era la garanzia, però era solo a favore di Consip, che poteva escutere questa fideiussione, ma solo per danno proprio; non poteva escuterla per un danno di terzi estranei al rapporto contrattuale, perché la legge non lo consente in quanto quella fideiussione, rilasciata da un istituto bancario, assicurativo o da un soggetto ad esso equiparato, aveva un confine ben preciso, cioè la tutela del contraente, che era Consip, non i pubblici esercizi. Noi pensiamo a una modifica normativa minima, prevedendo che in questa

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

tipologia di contratti la garanzia vada anche a coprire eventuali inadempimenti che la società emittente non opera direttamente nei confronti dell'apparato statale, dell'apparato pubblico, del contraente pubblico, ma anche del soggetto che poi materialmente rende il servizio. Se fosse stato fatto prima, probabilmente oggi non ci saremmo trovati in una situazione di così forte esposizione dei pubblici esercizi.

Un'altra via, che non è sostitutiva né alternativa e può congiungersi oppure può essere una via effettivamente anche da utilizzare da sola, consiste nel sistema delle penali, che ad oggi nei contratti pubblici è sempre posto a tutela del contraente pubblico. Solitamente, tali penali vanno a colpire eventuali ritardi nella realizzazione di un'opera, negli *step*, nelle *milestone* presenti nelle lavorazioni, oppure nell'esercizio di un servizio o nello svolgimento di una fornitura. Allo stesso modo, se nel codice viene previsto che vi debbano essere, in questa particolare tipologia di contratti, anche delle penali per i ritardi che le società emittenti hanno nel pagare e nel cambiare i buoni-pasto, si ottiene, in verità, un sistema virtuoso. Le penali, infatti, sono un catalizzatore di attenzione per l'appaltatore, perché sa che se superano un certo valore (mi pare ad oggi il 10 per cento), si ha la risoluzione del contratto

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

e comunque è prevista anche la possibilità per la stazione appaltante - per questo dico rispetto alla precedente modifica - di escutere la fideiussione, la garanzia definitiva che poi deve essere reintegrata per coprire il valore delle penali. A questo punto, con l'introduzione di una norma di questo tipo che prevede l'escussione della garanzia a copertura delle penali, quelle prese in questo modo possono essere distribuite per risarcire - mi permetto di dire che è corretta perché lo stesso dubbio è venuto anche a me - più che il credito puro (la prima cosa venuta in mente anche a me), il ritardo nel saldo del credito; quindi non fa venir meno l'onere della società emittente di cambiare il buono-pasto, ma va a saldare il danno da ritardo che il pubblico esercizio subisce in quel *gap* temporale di ritardo nel pagamento. A questo punto ci colleghiamo anche alle successive ipotesi di modifica che ci erano venute in mente. Penso ad un necessario controllo da parte della stazione appaltante - come viene fatto in verità per i subappaltatori rispetto all'appaltatore - che i buoni-pasto siano effettivamente pagati, cioè ricambiati, quindi che non ci sia effettivamente un ritardo nei pagamenti. Infatti, nel momento in cui faccio questo controllo, cioè lo istituzionalizzo, arrivo ad un punto in cui il soggetto sa di essere controllato e quindi rischia la risoluzione del contratto

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

nell'ipotesi dei ritardati pagamenti. Nel frangente, l'escussione delle penali comporta un esborso economico per la società emittente che, in caso di mancato pagamento della penale, può essere richiesto attraverso l'escussione della fideiussione, che comunque è un danno economico per la società emittente, perché nel momento in cui viene escussa la fideiussione, deve reintegrarla, almeno fin quando è in vigore il contratto.

*CURSANO.* Signor Presidente, anche il fattore tempo è il *core business* per molti emettitori. Non essendoci penali, anche se per il buono-pasto è previsto il pagamento a 15, 20 giorni, succede che viene fatto a distanza di 2, 3, 6 mesi, un anno, perché prendono i soldi, e quanto più tardi lo danno tanto più riescono, probabilmente, a fare intermediazione finanziaria. È come se noi dicessimo ai nostri dipendenti o all'Enel o all'affittuario che li paghiamo fra sei o otto mesi: non ci darebbero le merci, ci spengerebbero la luce. Noi siamo soggetti a un meccanismo di ricatto: queste convenzioni e questi condizionamenti ci hanno posto in una situazione per la quale i nostri colleghi distribuiti sul territorio cominciano a chiedersi perché dovrebbero fare il gioco di uno strumento speculativo se c'è un diritto.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Cerchiamo di trovare un meccanismo diverso per operare, perché - ripeto - a fronte di ritardi nei pagamenti, commissioni e servizi aggiuntivi, la mattina eroghiamo un servizio e vorremmo semplicemente che fosse eseguito in condizioni trasparenti e non penalizzanti.

*GIUSTINIANI.* Come vedete, materialmente l'esigenza pratica ha un suo risvolto giuridico. La nostra è un'ipotesi, perché poi questo - mi permetto - non è il nostro lavoro, che analizziamo la normativa ma, per fortuna, è il vostro, che alla fine dovete prendere la decisione su come modificarla per arrivare a un risultato utile.

La terza proposta di modifica è un'estensione della delega ministeriale attualmente in essere, che è stata esercitata con il decreto ministeriale n. 122 del 2017, prevedendo la possibilità per il Ministero di stabilire un *format* di contratto tra pubblica amministrazione e società emittente. In questa maniera, tutto ciò che abbiamo detto in verità potrebbe essere già incanalato in un *format* contrattuale che uniformi tutte le gare per l'emissione dei buoni-pasto, in modo che tutti, anche i pubblici esercizi, conoscano le clausole che la società emittente dovrà rispettare nei confronti della pubblica

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

amministrazione. In verità, questa tecnica è già possibile a legislazione vigente ed è già stata prevista in altri ambiti dei contratti pubblici, ad esempio per i *format* delle garanzie definitive: il *format* di garanzia definitiva, cioè la fideiussione, è stabilito dal Ministero su delega del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Un'altra proposta di modifica, collegata alla precedente, è volta a prevedere a livello normativo clausole tipo o, comunque, un vero e proprio *format* di contratto tipo - che si potrebbe eventualmente predisporre anche attraverso un passaggio con l'ANAC - relativo all'ultimo angolo della figura che avevamo descritto prima, ossia la relazione tra società emittente e pubblico esercizio (l'accordo di convenzionamento). In questo modo, la stessa amministrazione può verificare e imporsi (questo comunque è consentito anche a Costituzione vigente, dall'articolo 41), perché abbiamo una struttura quadrangolare. Nelle altre gare si impone un determinato testo contrattuale e si mette a gara; poiché in questo caso i soggetti sono due e c'è una situazione particolare, nulla vieta, da un lato, di imporre uno schema tipo di contratto tra pubblica amministrazione e società emittente e, dall'altro, di imporre uno schema tipo di accordo di convenzionamento tra pubblico

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

esercizio e società emittente. Infatti, come abbiamo detto, sono due i soggetti che materialmente servono, in questo giro contrattuale, per riuscire a dare da mangiare al dipendente: la società emittente, che emette il buono, e il pubblico esercizio, che offre il servizio.

Infine, le ultime due modifiche. Ad oggi le gare sono basate sull'offerta economicamente più vantaggiosa, anche nel settore dei buoni pasto, per cui si ha un'offerta tecnica, sommata a un'offerta economica. Noi sappiamo però che, già a codice vigente, è possibile indire gare a costo fisso, basando tutto sull'offerta tecnica. Nella struttura attuale dell'articolo 144 del citato decreto legislativo n. 50 è previsto il ribasso sul valore facciale del buono e ciò ha determinato le problematiche che descriveva prima il Presidente, per cui c'era una corsa al ribasso sui buoni. È vero che all'apparenza l'amministrazione pagava di meno, ma, dall'altra parte, questo sconto veniva totalmente ribaltato sul pubblico esercizio, che non solo guadagnava di meno, ma doveva anche offrire di più per mantenere la concorrenzialità del proprio servizio e si assumeva, oltretutto, il rischio finanziario di cui abbiamo parlato prima. A questo punto, se effettivamente valutiamo che la problematica verte sull'entità dello sconto, si potrebbe immaginare offerte a



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

costo fisso, basando la gara solo sull'offerta tecnica. Nel risvolto pratico, vince la gara chi fa mangiare meglio il dipendente, offre più servizi oppure ha una rete di vendita maggiore e qualitativamente superiore e non chi, a fronte di un buono di 7 euro, chiede un corrispettivo di 6 euro. Questo, infatti, è lo sconto sul valore facciale: su un documento è scritto «7 euro», ma in verità è stato pagato 6,50 euro. Questo sconto, poi, si ribalta sul pubblico esercizio e, paradossalmente, l'unico soggetto che alla fine non subisce una penalizzazione è chi offre lo sconto, cioè la società emittente. Capisco che sembri un giro di parole, però effettivamente è così, proprio per la particolare struttura di questa tipologia di appalto.

*CURSANO.* Magari i 7 euro venissero pagati 6,50 euro!

*GIUSTINIANI.* Sì, diciamo che sono stato forse troppo ottimista.

*CURSANO.* Considerando lo sconto del 20 per cento, i sei mesi di ritardo, la spedizione, la rendicontazione e un ragioniere che deve fare quindici tipologie di fatture, alla fine economicamente quel buono vale 4,55 euro,

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

rispetto a un'erogazione estremamente più importante. Si è creato un meccanismo del ribasso per cui le società emittenti offrono sconti via via più alti, tanto pagano gli altri. Occorre pertanto responsabilizzare i soggetti: non si può andare al bar, ordinare il caffè e andarsene senza pagare, oppure pensare che paghi qualcun'altro. È un sistema di responsabilità sociale. Le imprese stanno materialmente in un luogo, svolgono un'attività, hanno un rischio d'impresa, hanno dipendenti, necessitano di una serie di fattori, erogano un servizio sociale importante, dai piccoli Comuni: è un modello, è uno stile italiano.

Il buono-pasto era stato visto come valore aggiunto, oggi è un problema serio, al punto che, quando vediamo un consumatore tirare fuori questi fogliettini gialli, ci prende il panico: da un lato, abbiamo il dispiacere, perché è un cliente e il nostro lavoro è quello di accogliere, ma dall'altro, quando vediamo questo strumento, ci prende l'angoscia, perché non sappiamo se lo riscuotiamo e in ogni caso sappiamo che è svalutato, che dev'essere rendicontato e gestito da un ragioniere.

Il nostro mestiere è quello di fare un buon piatto, di soddisfare e far star bene le persone; ci troviamo, invece, in questo meccanismo, che ci sta

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

veramente mortificando. L'occasione odierna, quindi, è utile per rivolgerci a voi. Il bar e il ristorante sono "la casa fuori casa" degli italiani, sono i nostri luoghi; oggi c'è un modello in crisi per un sistema perverso, che ha messo in ginocchio la nostra rete. Cerchiamo, in un momento di cambiamento come quello attuale, di dare una risposta soprattutto ai piccoli esercizi e a quelli che, dalla mattina alla sera, cercano di portare il pane a casa.

*GIUSTINIANI.* L'ultima proposta di modifica che ipotizziamo è di intervenire sulla rete di esercizi convenzionabili. Attualmente è prevista la possibilità di basare l'offerta anche sull'ampiezza della rete di esercizi convenzionabili. Prevedendo questo come un impegno, se l'offerta prevede una certa rete di esercizi, si deve garantire che questa rete sia mantenuta tale per tutta la vigenza del contratto. Sappiamo che il soggetto contrattuale debole, in questo giro, è il pubblico esercizio. Come faccio a farlo diventare una parte contrattuale un po' più forte? Prevedendo una causa di risoluzione *ex lege* del contratto di appalto tra società emittente e pubblica amministrazione, ricollegata a una riduzione percentuale della rete al di sotto di una determinata soglia. Questo potrebbe comportare una sorta di circolo

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

virtuoso: infatti, se il pubblico esercizio non si trova bene, perché non viene pagato, potrebbe effettivamente recedere dall'accordo di convenzionamento. Quando questo succede in chiave sostanziosa e un rilevante numero di esercizi recede, la percentuale di ampiezza della rete si riduce. A questo punto, se la società emittente sa che c'è questo rischio, coccolerà di più il pubblico esercizio, cioè starà più attenta. Se a ciò si collega una verifica periodica per l'applicazione delle penali, la stessa di cui parlavamo prima, si potrebbe tramutare quello che fino a oggi è stato un circolo vizioso e ha condotto al fallimento di quel gruppo in un circolo virtuoso.

*CURSANO.* Per quanto riguarda i Qui! ticket, vorrei evidenziare l'assenza di condizioni che ci sono state imposte, nonostante le richieste che abbiamo fatto a CONSIP, dato che era un fallimento annunciato. Ci sono stati imposti i contratti, nonostante fossero mesi che non pagavano le fatture e non eravamo liberi di rifiutare i buoni nonostante la loro inadempienza. Lo abbiamo potuto fare solo dal momento in cui c'è stata la risoluzione del Ministero. Non solo non riscuotevamo da sei mesi, ma abbiamo dovuto

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

erogare il servizio a dipendenti pubblici per altri sei mesi, aumentando la nostra esposizione e arrivando ai 351 milioni di debito di questo modello.

Ecco perché le modifiche che l'avvocato propone le abbiamo vissute sulla nostra pelle ed ecco perché ci permettiamo di inserire queste osservazioni semplicemente per responsabilizzare tutte le parti in causa, perché non è accettabile che a pagare sia sempre chi, come noi, dalla mattina alla sera cerca solo di fare bene il proprio lavoro.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

FEDE (M5S). Innanzitutto ringrazio gli auditi per la loro segnalazione. Avete fatto riferimento ad alcune note; se non ci sono pervenute in maniera corretta, vi chiediamo di farcele pervenire in qualsiasi formato tramite la segreteria della Commissione, perché si tratta di documenti importanti per noi.

Il problema che avete sollevato nel mondo degli appalti può sembrare marginale, se osservato da un punto di vista generale, ma quello dei buoni-pasto è un argomento che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni e il vivere quotidiano di milioni di dipendenti pubblici o privati. Questo

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

malcostume, generato da un approccio che probabilmente era partito per offrire un servizio migliore e aiutare le pubbliche amministrazioni a spendere meno e centralizzare, si è poi rivelato, alla luce dei dati che avete indicato, una spada di Damocle e ha portato la società al fallimento. Il caso di Qui! Group (351 milioni di debiti e 23.000 imprese) è sicuramente il più eclatante, ma sappiamo bene come la cronaca, anche negli anni precedenti, abbia portato alla luce le problematiche di molte società che non pagavano questi buoni, che poi - come ha detto bene il Presidente - diventavano inesigibili. Spesso il dipendente andava in un esercizio commerciale e mostrava il biglietto che non veniva più accettato dall'esercente riscontrando difficoltà ad essere pagati.

Ciò indica che si è creato un canale attraverso il quale la pubblica amministrazione ha dato milioni di euro a un soggetto, che era un semplice intermediario che ha speculato sul lavoro dei tanti piccoli esercizi che noi dobbiamo tutelare. Questo è uno dei fatti più spiacevoli nella storia della CONSIP, ma purtroppo è solo uno dei tanti.

Pertanto è fondamentale lavorare per migliorare. Per questo vi ringraziamo per i vostri appunti e vi chiediamo di farceli pervenire: ne

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

terremo conto e cercheremo di convertirli in norme che potranno dare maggiore tutela a chi lavora tutti i giorni per milioni di dipendenti che fruiscono dei vostri servizi.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Buonasera, vorrei anch'io ringraziare gli auditi per il loro contributo, perché oggi ho potuto approfondire un problema che mi era stato già rappresentato. Avendo fatto il sindaco mi era anche capitato qualcosa di simile, anche se ovviamente in misura molto minore.

Vorrei chiedere all'avvocato Giustiniani quale sia, nel ventaglio delle proposte non dico risolutive, ma tese a ridimensionare un problema che mi sembra abbastanza complesso, l'indicazione che lei giudica, da legale, più attuabile. Tenga presente che le procedure, lo sa meglio di me, sono molto complesse in questo campo; tenga anche presente che abbiamo *iter* da seguire altrettanto complessi e farraginosi, perché è giusto doverci dire le cose come stanno. Il problema che è stato posto oggi all'attenzione è piuttosto grave e in continuo peggioramento, al punto tale che si continuano ad emettere buoni-pasto, ma poi - come ha detto chiaramente il Presidente -

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

viene il panico quando uno si presenta con un foglietto che l'esercente deve prendere non sapendo quando potrà riscuoterlo.

Tra queste proposte, quale ritiene la più attuabile e più semplice all'interno della futura revisione del codice degli appalti? Mi riferisco anche a qualche proposta più semplice e spicciola - mi permetta il termine - per poter dare un segnale nell'immediato.

*GIUSTINIANI.* La ringrazio della domanda, senatrice Faggi. Parlo da giurista: la più semplice e la più immediata è l'estensione delle garanzie definitive. Effettivamente è la più semplice da apportare, perché comporta esclusivamente l'aggiunta di un comma molto semplice all'interno dell'articolo 144 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con un'applicazione derogatoria degli articoli 103 e 104. Mi riferisco agli articoli 103 e 104, perché il 103 riguarda la garanzia *standard*, mentre il 104 quella per gli appalti di valore altissimo. Non so se in questo valore rientrino addirittura gli appalti per i buoni-pasto, ma per uniformità andrebbe posta su entrambi, e in verità avrebbe l'impatto più immediato perché si applicherebbe immediatamente alle gare, anche a quelle lanciate il giorno dopo l'entrata in



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

vigore della norma, salvo che voi non stabiliate un'entrata in vigore dilazionata nel tempo. Avrebbe un effetto immediato su tutti gli appalti. Le altre modifiche hanno un impatto più a cascata. Faccio un esempio: quella sui contratti-tipo è molto importante, ma il contratto-tipo deve essere scritto. Il ribasso sul valore facciale del buono potrebbe essere quindi una soluzione puntuale, anche questa effettivamente molto rapida, ma deve essere fatta e recepita nei bandi e deve essere immediata.

*CURSANO.* In Francia e in tantissimi Paesi europei il valore facciale del buono è sacro, perché è quello che viene stabilito come giusto valore sostitutivo di mensa. Se stabilissimo, come fanno in Francia dove è nato il buono-pasto, che la competizione deve avvenire su qualità, servizi e altri elementi aggiuntivi che creano uno stimolo, privilegiando la qualità dell'offerta, è come se si togliesse la speculazione su uno strumento che serve ai nostri collaboratori e ai nostri dipendenti per mangiare. Secondo me quello salutistico dovrebbe essere, rispetto ad altre componenti, un valore salvaguardato.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*GIUSTINIANI.* Mi permetto di completare la risposta su quello che potrebbe avere un impatto e cosa potrebbe fare il legislatore con un piccolo intervento: la prima modalità è sicuramente l'estensione della garanzia che comporta la minima aggiunta di un comma all'articolo 144, senza ulteriore necessità di attività esecutiva. Un'altra modalità è l'espunzione della parte del comma che prevede i criteri di aggiudicazione con l'eliminazione del ribasso sul valore facciale del buono. Queste sono le due modifiche che non comportano esecuzioni, ma anche tutte le altre sono importanti.

*FAGGI (L-SP-PSd'Az).* Potrebbero essere due soluzioni veloci, perché si tratta della modifica di due commi del codice, che però permetterebbero di raggiungere un obiettivo, in attesa di una successiva e più articolata riformulazione del codice. Si andrebbe a tamponare la situazione in attesa che entri in vigore un provvedimento che velocizzi e semplifichi. È un intervento privo di costi, ma estenderebbe semplicemente una garanzia e una tutela nei confronti degli "ultimi", quelli che, nel vero senso della parola, erogano il servizio e sono gli ultimi ad essere pagati; alle volte non vengono neanche pagati, per cui si interrompe una catena. Quando questa catena si

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

interrompe a monte non ci sono problemi, mentre a valle, che è quello che serve, si resta fermi, con tutte le difficoltà che si sono prodotte.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione. Segue l'audizione di rappresentanti di dell'ANCI. Sono presenti l'architetto Mario Occhiuto, delegato Urbanistica, Lavori pubblici e sindaco di Cosenza, la dottoressa Stefania Dota, vice segretario generale, la dottoressa Guglielmina Olivieri Pennesi, responsabile dell'Ufficio edilizia, urbanistica e contratti pubblici, e il dottor Giuseppe Pellicanò dell'Ufficio stampa. Do subito la parola all'architetto Mario Occhiuto per lo svolgimento del suo intervento.

*OCCHIUTO.* Signor Presidente, oggi ci troviamo in un contesto molto cambiato rispetto al passato. Le città sono sostanzialmente già costruite. Negli ultimi decenni c'è stata una notevole espansione urbana per cui il territorio è stato in gran parte consumato, quindi le città hanno avuto, più che una stratificazione, una diffusione sul territorio. Dunque ci troviamo davanti alla necessità di operare su una città che già esiste. Questo, ovviamente, pone

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

una serie di problematiche relative alle norme urbanistiche che ovviamente sono inadeguate perché risalgono al 1942, quando la città contemporanea doveva essere ancora costruita, ma anche alle norme legate ai lavori pubblici che in questo caso sono per la maggior parte incentrate su lavori che riguardano la rigenerazione urbana, in contesti sui quali si opera con grande difficoltà sia perché le norme urbanistiche sono molto vecchie, sia perché c'erano anche norme vincolistiche - che sono di natura superiore a quelle urbanistiche - e quindi le procedure sono già di per sé farraginose.

Dalle notizie riportate sui giornali negli ultimi giorni emerge come vi siano tantissimi ostacoli per portare avanti un'opera pubblica in Italia. Secondo le stime, per gli appalti minori (fino a 500.000 euro), ci vogliono quasi quattro anni; si passa a sette anni per opere di importo fra i 500.000 e i 50 milioni di euro, fino ad arrivare a 15 anni per gli appalti di valore più elevato. Questo, ovviamente, avviene in un sistema dove è possibile che in ogni momento vi siano difficoltà legate sia alla fase di programmazione e di progettazione, che è diventata molto lunga e difficile da portare a compimento nel corso di un unico mandato di un sindaco, sia per quanto riguarda tutto un sistema di contenziosi che possono generarsi durante le

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

procedure e durante l'esecuzione. Per esempio, noi abbiamo moltissime misure interdittive antimafia, abbiamo situazioni che riguardano anche le più grandi imprese italiane, molte delle quali oggi sono in difficoltà e hanno chiesto il concordato preventivo. Fra queste la Astaldi e la CMC. Tutto questo, ovviamente, ha comportato un rallentamento.

Con l'avvio di questa legislatura, si è aperto un dibattito molto forte e partecipato sulla necessità di una revisione complessiva della disciplina del codice degli appalti e l'ANCI da subito ha detto che il codice, così com'era, non funzionava. Abbiamo promosso principi e criteri innovatori che erano alla base del codice quando è stato ispirato, ma abbiamo subito sottolineato che senza un'adeguata fase transitoria ed una formazione permanente del personale impegnato nelle nuove procedure, questa esigenza di semplificazione e di accelerazione nella realizzazione degli investimenti sarebbe stata disattesa e infatti ciò è avvenuto, nonostante le buone intenzioni legate a questi principi. La disciplina derivante dal nuovo codice si è infatti dimostrata molto complessa e complicata. La previsione era di 66 provvedimenti attuativi dei quali, di fatto, non ne sono stati approvati neanche la metà.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Tutto questo, com'era prevedibile, in un sistema composto da circa 8.000 comuni di cui 5.000 piccoli comuni, ha comportato incertezze di carattere operativo e ritardi nell'acquisizione dei lavori, dei servizi e delle forniture. Questo dato si accompagna anche ad un andamento della spesa effettiva che è diversificata per investimenti sul territorio. C'è stata una caduta degli investimenti nel Mezzogiorno anche per effetto della chiusura contabile, nel 2015, dei fondi comunitari 2007-2013, c'è una stasi al centro e un incremento nei comuni del Nord. In questo contesto c'è un'ottima *performance* dei piccoli e medi comuni del Nord, dove crescono fra il 25 e il 35 per cento gli investimenti. Questo vuol dire che per gli appalti di importo piccolo è più semplice procedere e quindi si è riusciti a portare avanti gli investimenti. Le stime ANCI indicano su scala pluriennale un *trend* positivo degli investimenti dei comuni la cui ripresa, negli ultimi tre anni, è un dato incontrovertibile, sia pure con ritmi meno intensi di quelli auspicati. Gli enti locali evidenziano una maggiore capacità di assorbire le risorse; questo perché i sindaci, evidentemente, seguono i cantieri perché sono sollecitati anche dai cittadini, e infatti, anche se i Comuni sono spesso indicati come i soggetti responsabili, in effetti, se andiamo a fare una

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

verifica, notiamo che le grandi stazioni appaltanti sono quelle che hanno più problemi e i lavori molto grossi sono quelli che stentano a partire o sono rallentati o bloccati.

Dal monitoraggio del saldo di competenza 2017 dei comuni, emerge inoltre un rilevante volume di risorse già attivate per gli investimenti comunali, anche attraverso il fondo pluriennale vincolato che nell'ultimo biennio resta intorno ai 17 miliardi di euro. Quindi, come dicevo prima, i tempi di realizzazione sono molto lunghi perché è impensabile che per piccoli lavori un Comune debba impiegare quattro o cinque anni, che equivalgono ad un mandato di un sindaco, e per un lavoro che va oltre i 50 milioni, che si arrivi fino a 15 anni; il che significa tre mandati, con tutto quello che ciò comporta relativamente alla continuità amministrativa. Senza interventi incisivi, vi è dunque il rischio concreto che una quota di queste risorse disponibili rimanga inutilizzata.

Sulla base di queste considerazioni, abbiamo fatto anche un percorso insieme ad ANCE e per la prima volta ci troviamo insieme, ANCI e ANCE, perché in questi anni, proprio per l'esigenza di puntare alla rigenerazione urbana e a progetti di investimento che abbiano requisiti di qualità, ci

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

troviamo concordi su un determinato percorso. Anche i costruttori, infatti, hanno capito che è necessario puntare sulla qualità, altrimenti gli investimenti non avrebbero neanche più mercato. Di conseguenza, abbiamo chiesto un'interlocuzione con il Governo, facendo una serie di richieste. Anche se non siamo stati formalmente convocati, abbiamo visto che il legislatore, successivamente, è intervenuto con modifiche puntuali sulla disciplina del codice degli appalti, inserendo nella legge di bilancio e anche nel cosiddetto "decreto semplificazioni" alcune modifiche che incidono però parzialmente. Per esempio, il legislatore è intervenuto, per quanto riguarda la legge di bilancio, sugli affidamenti introducendo una soglia pari a 350.000 euro che prima non c'era e poi ha riformato le cause di esclusione dalle gare pubbliche.

Noi abbiamo incentrato le nostre richieste di semplificazione del codice su alcuni punti: intanto sulla necessità di creare una regolazione più semplice, unitaria ed omogenea, che valorizzasse le esperienze delle aggregazioni già in essere. Sono più di mille le SOA iscritte nell'elenco ANAC cui corrispondono circa 5.000 comuni non capoluogo. È



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

fondamentale che queste aggregazioni possano continuare il percorso di qualificazione e di responsabilità delle stazioni appaltanti.

C'è poi l'esigenza di rilanciare la capacità di programmazione e progettazione dei Comuni, che sono gli unici in grado di sbloccare gli investimenti, a partire dalle manutenzioni ordinarie e straordinarie del territorio e degli edifici pubblici. Da questo punto di vista si pone una vera e propria necessità per quanto riguarda il discorso delle risorse riferite al dissesto idrogeologico, alla vulnerabilità degli edifici nei centri storici: abbiamo tantissime problematiche nei comuni colpiti dai terremoti. Faccio notare che si è registrata una carenza di risorse addirittura rispetto alle strade e questo è successo soprattutto per le province, con un'inadeguata attività di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Da questo si capisce che, quando i comuni o le province - che sono gli enti a più diretto contatto con i cittadini - non hanno la possibilità di intervenire, perché non hanno risorse, viene meno un patrimonio importante per il Paese. Forse una situazione del genere non si registrava dal Dopoguerra: oggi abbiamo delle strade che sono veramente dissestate e che non solo rappresentano un pericolo per l'incolumità delle persone, ma hanno

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

danneggiato anche le attività economiche e produttive, il turismo. Sarebbe quindi assolutamente necessario puntare sulle risorse, investendo i comuni e gli enti locali soprattutto delle attività di manutenzione del territorio, sia ordinaria che straordinaria. Bisognerebbe poi introdurre una regolazione semplificata per i piccoli comuni, soffocati da adempimenti che impediscono la realizzazione di opere pubbliche. Oggi i comuni, sia per il blocco del *turnover*, sia per il fatto di non avere all'interno personale qualificato, sono spesso impossibilitati a mandare avanti le procedure: può capitare, ad esempio, che non ci siano tecnici da indicare come responsabili del procedimento. Per quale motivo non si potrebbero prendere all'esterno, con un'adeguata attività anche di evidenza pubblica? Semplificare, a cominciare proprio dai piccoli comuni, sarebbe essenziale, anche per le opere di importo meno elevato, che sono tante, visti i 5.000 comuni; tra l'altro, la maggior parte di queste opere è riferibile ad attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio ed è quindi di notevole rilevanza per il Paese, a cominciare dalle montagne e dai piccoli centri.

C'è poi il problema della revisione delle procedure per le aggiudicazioni sotto soglia anche per le offerte economicamente più

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

vantaggiose. Come abbiamo letto anche sulla stampa, questo è stato in effetti uno dei punti recepiti. A questo proposito abbiamo già fatto le nostre richieste tempo fa e le abbiamo presentate insieme ad ANCE.

Un altro aspetto rilevante è rappresentato dalla rivisitazione delle regole in materia di subappalto. Poiché le procedure vanno avanti per molto tempo, abbiamo visto che spesso le ditte indicate come subappaltatrici per motivi vari non sono più disponibili e questo diventa un problema enorme.

Occorre poi aggiornare la soglia per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e di architettura: non si capisce, infatti, per quale ragione un servizio di architettura e di ingegneria debba avere una soglia più bassa rispetto a quella di un servizio di natura ordinaria, mentre dovrebbe averla più alta, trattandosi di un servizio riferito ad una prestazione intellettuale.

Oltre che di procedure - e questo è un altro punto - avremmo bisogno di qualità nei processi di costruzione delle città e di manutenzione del territorio: avremmo quindi necessità di una maggiore capacità discrezionale per la parte progettuale. Spesso infatti, come dicevo, ci sono situazioni in cui la prestazione professionale viene considerata addirittura inferiore alla

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

prestazione di servizi. Sarebbe dunque importante aggiornare questa soglia e riportarla quanto meno a quella dei servizi.

Bisognerebbe poi reintrodurre la possibilità di ricorrere all'appalto integrato sulla base del progetto definitivo. Ricordo che, ad un certo punto, l'appalto integrato era possibile addirittura su progetto preliminare. Oggi non è più così per cui un comune, nella difficoltà in cui si trova ad operare dopo anni di blocco del *turnover* - parlo soprattutto dei piccoli comuni - con sempre meno risorse umane negli uffici, fra l'altro oberati da lavori emergenziali e da problemi di varia natura, deve portare avanti un progetto fino al livello esecutivo, che non è assolutamente adatto ad un ente comunale. Già con il livello definitivo, il progetto è sostanzialmente munito di tutti i pareri e ben specificato dal punto di vista della qualità dell'opera; il livello esecutivo è un ulteriore passaggio che, per quanto riguarda dei comuni, non fa altro che allungare i tempi per la realizzazione dell'intervento. Abbiamo presentato queste proposte e riteniamo importante avere risposte al riguardo, anche perché abbiamo visto che di alcune di queste si parla già in maniera ricorrente sulle pagine dei giornali. Tra l'altro, in attesa della riforma decisiva e complessiva del codice e di una semplificazione delle procedure, per

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

velocizzare e realizzare le opere destinate ad attivare dinamiche virtuose nei processi di crescita economica, si potrebbe anche optare per un'adozione diffusa del «modello Genova», puntando cioè sul ruolo dei sindaci quali commissari straordinari delegati allo sblocco delle procedure per la realizzazione di opere ritenute strategiche, significative e condivise sul territorio.

Come ho già detto, in effetti i sindaci, stante il più stretto rapporto con i cittadini, da un punto di vista propriamente politico sono i soggetti che hanno più interesse a completare l'opera nel più breve tempo possibile, in modo da mitigare anche i disagi esistenti sul territorio quando c'è una cantierizzazione in corso. Perdere quindi ulteriormente tempo in un quadro ormai certo di recessione internazionale potrebbe vanificare tutti gli sforzi di sostegno alla domanda e agli investimenti contenuti nel quadro degli interventi di finanza pubblica adottati dal Governo. La modernizzazione del Paese necessita quindi di un ruolo sempre più attivo dei comuni e dei sindaci proprio nella loro dimensione di agenti di sviluppo e di innovazione delle strategie territoriali.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

I piccoli comuni sono tanti e hanno ridotte risorse umane a disposizione e le semplificazioni procedurali secondo noi sono molto importanti. Per questo, ad esempio, sarebbe utile prevedere per essi la possibilità di individuare il RUP anche tra dipendenti non di ruolo o professionisti esterni selezionati con procedura di evidenza pubblica. Allo stesso modo, sarebbe essenziale anche la previsione di procedure e oneri di comunicazione semplificati per tempi e modalità, nonché una rivisitazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che ha creato molte complicazioni. Non si capisce infatti come si faccia ad esprimere l'offerta economicamente più vantaggiosa su un progetto esecutivo, definito in tutti i dettagli. Anche questo è stato un po' un controsenso della norma, per cui pensiamo che sia opportuno reintrodurre l'appalto integrato. Quindi, se sul definitivo l'offerta economicamente più vantaggiosa può avere un senso, così non è sull'esecutivo, che è un progetto già definito in tutti i dettagli, anche architettonici ed economici.

È dunque importante prevedere una progettazione semplificata, quindi solo definitiva - e non più del progetto esecutivo - per le manutenzioni ordinarie e straordinarie. Questo è importante perché tutte quelle attività che

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

riguardano le manutenzioni non hanno bisogno di un progetto esecutivo perché spesso sono categorie di lavori come la manutenzione di una strada. Le categorie dei lavori sono ben note e specificate e non c'è bisogno di un progetto esecutivo. Così era un tempo e credo che adesso sia necessario tornare a semplificare questi processi per accelerare anche tutti gli investimenti. Auspichiamo che il Governo voglia tener conto di questo e, infatti, ribadiamo anche la volontà di contribuire in modo costruttivo a disegnare una delle riforme più importanti di cui il Paese ha bisogno.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

MARGIOTTA (PD). Sono stati trattati tutti i punti cruciali del codice che abbiamo approvato nella scorsa legislatura. Giustamente - lo riconosco anche io da senatore che ha approvato quel codice e su cui ha lavorato - merita un *check-up* e anche alcune correzioni. Condivido pienamente alcune delle osservazioni fatte; altre di meno e altre no, ma non è questo il tema. Le faccio, quindi, una sola domanda secca.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Credo che tra i problemi che il codice non ha affrontato ve ne sia uno di grandissimo interesse dell'ANCI, che lei ha toccato, sia pure in un inciso breve che, invece, le chiederò di ampliare. Mi riferisco al numero e alla qualificazione delle stazioni appaltanti. A mio parere, è una delle questioni chiave. Sono testimone del dibattito della scorsa legislatura nel quale, a un certo punto, avevamo pensato di arrivare ad una *reductio non ad unum*, ma molto forte. Poi, come sempre accade, anche per la forza che l'ANCI sviluppa, questa riduzione delle stazioni appaltanti è saltata; non ci siamo riusciti. Lei ha parlato - se ho ben capito il suo passaggio - dell'accorpamento di vari comuni in stazioni appaltanti; ce ne sarebbero 5.000, ma forse ho capito male questo numero. Secondo me, sono sempre tantissime e bisogna ridurre molto, non ad uno, ma molto più di quanto si sia fatto fino adesso.

Abbiamo avuto una proposta molto forte al riguardo dell'UPI, che proponeva di rendere stazioni appaltanti solo e unicamente gli uffici provinciali e i comuni capoluogo di Regione arrivando così a una semplificazione vera, ovviamente con uffici molto potenziati perché quelli attuali non potrebbero certamente far fronte a tutte le esigenze. Vorrei capire se ANCI è disponibile a ragionare almeno su una proposta così forte che



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

davvero potrebbe portare a una semplificazione del numero e anche a qualificazione perché il codice avrà tantissimi errori, però i numeri e i fatti dicono che le grandi stazioni appaltanti dotate di uffici tecnici e *staff* numerosi e qualificati non hanno risentito tanto dell'applicazione dello stesso, mentre ovviamente i comuni per colpa magari del codice, ma anche per le insufficienze che lei stesso ha voluto evidenziare degli uffici tecnici dei comuni ne hanno risentito tantissimo.

In questa legislatura si può pensare, anche con l'aiuto di ANCI, senza essere draconiani e trovando una mediazione che magari non è quella che ho esposto prima, di affrontare anche questo problema e, cioè, veramente ridurre e qualificare moltissimo le stazioni appaltanti in questo Paese. Altrimenti, a mio parere, il miglior codice possibile - che per sua natura non è perfetto perché regolare i lavori pubblici in maniera impeccabile è impossibile, come peraltro molte altre attività umane - se affidato a stazioni appaltanti continuerà a dare risultati non positivi.

Io so che la sensibilità di ANCI può essere tale da consentirci di fare un lavoro comune perché l'ho vissuto. Lo dico proprio *apertis verbis*: succederà che, se non c'è un accordo tra tutte le forze politiche con ANCI su

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

questo aspetto, ognuna delle forze politiche in Parlamento diventerà paladina di tutti i comuni perché è abbastanza popolare difendere i comuni che non vogliono sia tolta loro nessuna possibilità di fare le gare d'appalto. Secondo me, in questo modo si continua a bloccare il sistema Paese.

MALLEGNI (*FI-BP*). Approfitto della presenza dell'ANCI e del sindaco di Cosenza, membro del *board* ANCI.

Signor Presidente, non entro nel merito delle questioni ricordate dal sindaco Occhiuto. Esse ci hanno fornito un accurato dettaglio e mi fa piacere che sia presente il senatore Margiotta perché questa mattina ho ricevuto un documento che è uscito venerdì da un preconsiglio dei Ministri che francamente non mi preoccupa per i contenuti, ma per il metodo. Sono settimane che questa Commissione sta lavorando con senso di responsabilità - ho ringraziato spesso il Presidente e lo faccio anche in questa sede - per consentire a tutti noi di avere un punto di vista quando ci troveremo alla revisione del codice degli appalti. Poi, però, arriva un bel pacchettino confezionato con il fiocco che è la legge-delega recante appunto delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici. L'articolato entra nel merito con diversi articoli e ogni articolo ha una serie di subarticoli.

Dobbiamo dire all'ANCI - lo dico a loro perché rappresentano 8.000 comuni italiani - che hanno sbagliato indirizzo e non devono venire da noi a parlare di queste cose perché noi saremo soltanto chiamati come Parlamento a discutere di una legge-delega, come di altre nove leggi-delega che non riguardano questa Commissione. Evito, quindi, di infastidire la Commissione e la Presidenza con altre questioni, ma sarà nostra cura come Gruppo Forza Italia raccontarlo in tutte le Commissioni che stanno lavorando con senso di responsabilità, con ruoli diversi di maggioranza e minoranza perché la ritengo una presa in giro. Lo dico non tanto per me ma per il Parlamento.

Presidente, le chiedo di sospendere ogni tipo di attività legata a questo. Voglio un chiarimento formale. Noi come Gruppo poniamo una questione di tipo politico. Vorrei capire se dobbiamo stare qui avendo un ruolo e quindi potendo intervenire nel merito, come lei ci ha permesso di fare fino ad oggi. Intervengo quindi anche a difesa del lavoro che lei, signor Presidente, ha

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

svolto con la Commissione fino ad oggi e vorrei capire se su questi argomenti possiamo ancora dire la nostra; altrimenti, con il suo permesso, ogni volta che arriva un interlocutore io mi alzo e dico che ha sbagliato indirizzo, che deve rivolgermi a Largo Chigi, poco più avanti, e andare a parlare con il Ministro o il Presidente del Consiglio, perché questi signori avranno da noi una delega, al cui interno potranno fare quello che riterranno più opportuno.

È inutile che noi entriamo nel merito dei singoli argomenti, dei singoli atti, delle singole questioni quando qualcuno ha già deciso che il Parlamento non conta nulla e, attraverso disegni di legge-delega, dovrà delegare tutta l'attività legislativa al Governo.

Lo ritengo veramente non corretto sul piano istituzionale, quindi spero che lei sia in grado di dirmi qualcosa. Mi spiace averlo appreso sottobanco - mi passi il termine - perché evidentemente se gli atti del preconsiglio dei Ministri sono in mano ad un senatore qualcuno glieli ha dati; non è una fantasia, se vuole poi glieli inoltrare.

Mi spiace, ma se lei ne era a conoscenza mi sarebbe piaciuto che avesse detto a questa Commissione che il Parlamento "conticchia", non quanto la Costituzione prevede, per cui il nostro dovere è quello di passare

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

un paio di mesi per sentire un po' tutti, tanto non servirà a niente, tanto ci penserà il Governo e sistemerà tutto. Per quanto ci riguarda, noi siamo fermamente contrari a questo metodo. Mi sembra già pessimo il codice degli appalti approvato, non ritengo possibile continuare in questa direzione. Peraltro domani prenderemo una posizione ufficiale su questa vicenda, perché se vogliamo continuare a collaborare noi siamo ben lieti di farlo, ma se ci deve essere una sottovalutazione o addirittura una cancellazione prematura del Parlamento italiano senza modifica costituzionale, francamente non siamo disponibili.

Le sono quindi grato se può già fornirmi un suo punto di vista, stante la sua onestà intellettuale che è fuori discussione; altrimenti per quanto ci riguarda da oggi non partecipiamo più a queste audizioni, perché sono inutili e lo dico con rispetto per chi è venuto oggi in questa sede a parlarci.

PRESIDENTE. Prima di passare la parola ad altri senatori, ci tengo a specificare che si era detto fin dall'inizio che ci sarebbe stata una fase di misure urgenti per le quali il Governo avrebbe deciso se procedere per decreto-legge. Noi siamo coscienti che il codice degli appalti necessita di un

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

lavoro molto più lungo e articolato essendo molto più corposo, quindi lavoreremo comunque per l'obiettivo finale e se il Governo individua delle misure urgenti, perché il Paese è bloccato, e queste misure sono condivisibili, io penso non ci siano problemi, però ovviamente tutto va sottoposto al Parlamento.

MALLEGNI (*FI-BP*). Signor Presidente, vorrei solo fare integrazione, senza mancare di rispetto ai colleghi che hanno chiesto la parola. Un conto è la legge-delega e un conto è un decreto-legge di urgenza; pertanto, se il Governo - su tale argomento eravamo più o meno tutti d'accordo - ha intenzione di adottare un provvedimento di urgenza legato a cinque argomenti che oggettivamente mettono in crisi il sistema del codice degli appalti, siamo tutti d'accordo, anche perché il ruolo del Parlamento è centrale. Il Governo infatti emana un decreto-legge che viene esaminato dalle Commissioni competenti; noi abbiamo modo di emendarlo, ci sono i sessanta giorni canonici per la conversione, quindi siamo coinvolti in questo processo. Non siamo d'accordo in generale sulla decretazione di urgenza, ma siamo già ricorsi a tale strumento per argomenti molto importanti. Ne

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

prendiamo atto, lei ce lo ha proposto, questa Commissione ne ha preso atto mi sembra all'unanimità, quindi va benissimo. Un conto è il decreto-legge e su questo la seguo; non possiamo però farlo su un disegno di legge-delega, perché nella documentazione non si parla da nessuna parte di urgenza. Sono andato proprio a cercare la parola: «urgenza» e non c'è. Un conto è una legge delega, con la quale il Parlamento dà al Governo una delega a legiferare; se è così non siamo assolutamente d'accordo. Pertanto intervengo soltanto per darle questo ulteriore elemento: sul decreto-legge conterà sul Gruppo di Forza Italia che sarà disponibile a lavorare; su questo non abbiamo detto alcunché. Quindi se le cose stanno come dice lei siamo disponibili; se invece stanno come è scritto nella norma uscita dal preconsiglio dei Ministri, non siamo assolutamente d'accordo, perché vuol dire la cancellazione del Parlamento nazionale.

SANTILLO (M5S). Signor Presidente, innanzitutto vorrei rassicurare gli auditi dicendo che hanno fatto bene a venire qua e che per il momento in questa sede stiamo predisponendo un tavolo di lavoro. Il problema è che forse il senatore Mallegni non ricorda che il Capogruppo del MoVimento 5

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

stelle del Senato disse - e siamo in attesa infatti - che sarebbe arrivato un documento di sintesi complessivo sul codice dei contratti su cui ogni forza politica si sarebbe confrontata, anche in base delle informazioni avute dai soggetti auditi. Quello è quindi il lavoro di lunga gittata sul codice dei contratti che si farà per forza in questa Commissione, come tutti sappiamo e come infatti il Presidente ha detto. Il Governo sta poi valutando di approvare un disegno di legge delega, che può essere diverso dal decreto-legge "sblocca cantieri"; infatti potrebbe essere emanato un decreto-legge per sbloccare i cantieri, ma il codice dei contratti non serve solo a sbloccare i cantieri. Possiamo quindi confrontarci dopo e con piacere su ciò che ha in mente e che ha letto, ma non davanti a tutti gli auditi, che devono sapere di essere nel posto giusto perché noi stiamo prendendo tutte le informazioni che vengono condivise non solo tra di noi, ma stiamo anche ricevendo informazioni che possono essere utili per il decreto-legge "sblocca cantieri". Voglio dire che da queste audizioni sono emerse informazioni che saranno utili al decreto-legge "sblocca cantieri". Rispetto al caso della manutenzione straordinaria cui faceva prima riferimento, quindi al fatto di andare in gara con un progetto definitivo, vorrei sapere se anche lei concorda sul fatto che essa debba evitare



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

di intaccare parti strutturali e impiantistiche, perché per come è concepita oggi la legge sappiamo bene che per manutenzione straordinaria si può anche prevedere l'abbattimento di un intero stabile e la sua ricostruzione. In quel caso avrei paura ad affidarmi ad un progetto definitivo anche nel caso delle parti impiantistiche.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, vorrei rivolgermi al simpaticissimo collega Mallegni per dire che quello ha detto mi sembra un po' fuori luogo, sia per i toni che per i contenuti. Ringrazio l'ANCI di essere venuta qui perché, concordando con il senatore Santillo, quello che hanno portato oggi alla nostra attenzione è per noi di grande interesse perché stiamo lavorando con due velocità diverse. Il compendio normativo del codice dei contratti pubblici è abbastanza complesso; pertanto, indipendentemente da quale sarà la sua formulazione (con legge delega o con iniziativa parlamentare), è sicuramente una cosa che vedremo più avanti, adesso necessitiamo assolutamente di dare risposte anche abbastanza veloci. Siamo al Governo da pochi mesi e abbiamo riscontrato una serie di grida a gran voce da tutte le parti: tutti coloro che sono stati auditi prima di voi non hanno

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

fatto altro che depositare memorie e puntualizzare le tantissime criticità che hanno rilevato nel codice degli appalti, le grandissime difficoltà che rilevano quotidianamente le pubbliche amministrazioni, sia piccole che grandi, le stazioni appaltanti, i progettisti, tutti. Quindi con il Presidente abbiamo fatto questa lista e lentamente stiamo audendo tutti per quanto riguarda il codice. Ciò non toglie che, all'interno di queste audizioni, emergano comunque fattispecie di criticità che non abbisognano necessariamente di attendere un percorso a lunga gittata, ma che possono essere risolte con provvedimenti, magari più mirati, più semplici, non così complessi, ma che danno sicuramente subito un aiuto e soprattutto un sostegno a tutti coloro che stanno usando questo compendio. Io, quindi, continuerò a esserci; ben venga questo pacchetto di richieste e di puntualizzazioni. Prima, con la senatrice Pergreffi, lo stavamo esaminando con grande interesse. A proposito delle famose leggi delega, che sono state nominate, ricordo che abbiamo emanato un decreto semplificazioni. Dico questo per entrare nel merito politico perché voi giustamente siete venuti a parlare di situazioni tecniche, che poi ricadono sulle norme; ma a voi di quello che succede nella politica interna in questo momento, se sottobanco o fuori banco o sui giornali, non vi interessa

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

assolutamente e sono d'accordo con voi, perché potete leggervelo sui giornali o sentendo qualsiasi televisione. A proposito, in questo momento siamo in diretta.

Ci sono tante tematiche rimaste fuori dal decreto "semplificazioni", perché non erano nella griglia e si è preferito espungerle dal testo del decreto-legge n. 135 del 2018, che abbiamo convertito. Sono stati recuperati tutti gli emendamenti, frutto di grande lavoro, già bollitati dalla Ragioneria generale dello Stato, laddove richiedevano copertura, per cui c'è già un lavoro a monte, molto complesso, che è stato fatto. È per questo che il Governo ha pensato di fare una suddivisione su queste materie, che saranno oggetto di una legge delega, per proseguire e non sprecare un lavoro, che comunque è stato molto importante. Per quanto ci riguarda, vedremo che linea seguirà la revisione del codice degli appalti. Sicuramente dovrà avere una velocità e, nel suo complesso, dovrà riuscire a fare sintesi, perché tutti coloro che abbiamo sentito ne hanno bisogno. Intanto, noi continuiamo a lavorare su un apparato normativo più piccolo, ma che sono sicura porterà grandi agevolazioni anche alla vostra categoria.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, io sono iscritta ad ANCI come sindaco e il mio vice sindaco è nel direttivo ANCI Lombardia, per cui mi sento un po' a casa quando si parla di ANCI. I rilievi evidenziati nel documento che avete consegnato sono già stati analizzati: sono richieste che non sono nuove per noi, nel senso che derivano dai comuni: con la senatrice Faggi le abbiamo già raccolte in questi mesi e le abbiamo vissute sulla nostra pelle. Io sono sindaco adesso e la senatrice Faggi è stata sindaco fino a qualche anno fa, per cui sappiamo benissimo qual è la difficoltà dei comuni. È per questo che mi ha dato fastidio l'intervento del senatore Mallegni, perché ha portato via tempo alla discussione con voi (perché i tempi sono contingentati), quando in realtà bisogna andare sul pratico. Comunque, quello che è segnato in questa breve memoria che ci avete lasciato è veramente interessante: alcune questioni sono già state prese in considerazione, altre abbiamo pensato di integrarle. Ad esempio, abbiamo visto che il blocco da parte degli uffici tecnici dei comuni è dovuto alla grande responsabilità in capo ai responsabili degli uffici, che travalica il loro ruolo. Bisogna dare delle risposte a queste persone; non possiamo partire dal concetto che in tutti gli uffici ci siano i corrotti, anzi, spesso e volentieri c'è

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

gente che lavora anche dieci, dodici ore al giorno e si dà da fare per il bene del proprio comune, insieme ai sindaci e ai loro assessori. Penso che si debba aiutare queste persone e senz'altro non condannare a prescindere. Bisogna cercare di portare delle soluzioni concrete, perché l'Italia deve ripartire e i cantieri devono essere sbloccati nell'immediatezza. Abbiamo bisogno di far ripartire le opere pubbliche, quindi abbiamo bisogno, in generale, delle modifiche al codice appalti, ma anche di qualcosa di immediato, che si possa riuscire a fare in poco tempo.

*OCCHIUTO.* Riguardo alla prima domanda, sulle stazioni pubbliche appaltanti, in effetti sono circa mille, che però fanno riferimento a 5.000 comuni aggregati. Noi siamo d'accordo - e lo abbiamo chiesto - di creare in sostanza una regolazione più semplice. Spesso, infatti, i comuni si trovano davanti una regolazione molto complessa, quindi avere un regolamento unico, unitario e omogeneo aiuterà certamente tutte le stazioni appaltanti. Quelle che hanno già fatto un percorso e sono iscritte all'elenco ANAC a nostro avviso devono essere prese in considerazione e valorizzate.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Ovviamente oggi un comune ha già la possibilità di far riferimento alle Regioni, alle centrali uniche di committenza, alle province, ai soggetti aggregatori: già ci sono tanti soggetti. C'è un tema più generale che riguarda le province, ma investe l'assetto ordinamentale: dovremmo capire cosa possono fare realmente le province, ma il tavolo secondo noi è un altro. In questa sede stiamo parlando della possibilità di valorizzare le esperienze che sono già state fatte, soprattutto dei piccoli comuni che hanno avuto la capacità di aggregarsi e di portare avanti un progetto riferito a una stazione appaltante unica. Anche la limitazione delle responsabilità dei dipendenti pubblici è un tema a mio avviso necessario, da recepire. In presenza di questi indirizzi giurisprudenziali, che sono divergenti, chiaramente oggi vi è un blocco dei lavori legato alla paura che spesso è presente all'interno degli uffici e che i dipendenti hanno rispetto a situazioni che non sono così chiare e a regolamenti che sono tanti e molto divergenti, anche come pareri. Ci sono casi, come nel comune di Milano, in cui i dipendenti addirittura sono stati condannati perché avevano seguito la linea-guida dell'ANAC. Per quanto riguarda le manutenzioni straordinarie è chiaro, anche se prima non l'ho detto, che queste escludono ovviamente i lavori che riguardano le strutture;

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

per la parte impiantistica, a nostro avviso è diverso. Rispetto a lavori che avevano una complessità nella parte impiantistica, già in passato e nella fase vigente era possibile fare riferimento ad appalti integrati sul progetto definitivo, proprio perché la parte impiantistica spesso ha necessità di una progettazione, nella fase esecutiva, molto specialistica rispetto al definitivo. Pertanto, ovviamente escludendo la parte delle strutture, già il livello definitivo del progetto prevede la possibilità di avere una dotazione di tutti i pareri, anche quelli che riguardano i vari vincoli. In effetti, è un progetto già molto definito. Invece, per la parte strutturale, è necessario arrivare ovviamente al livello esecutivo. In effetti, abbiamo visto che, pur non essendo stati formalmente convocati dall'Esecutivo, molte delle nostre proposte sono state recepite. Un'agenzia stampa di pochi minuti fa parlava di una convocazione di ANCI da parte del Presidente del Consiglio per l'emanazione di un decreto-legge d'urgenza. A noi interessa ovviamente arrivare alla definizione dei contenuti. Poi è chiaro che anche il metodo è importante - come il senatore Mallegni giustamente sottolineava - ma siamo qua perché vogliamo la sostanza. Speriamo di arrivarci presto, perché i comuni hanno anche necessità che i tempi siano il più possibile brevi.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

MALLEGNI (*FI-BP*). Signor Presidente, «uno contro tutti» è un argomento che a me entusiasma, ci mancherebbe altro. Purtroppo, come lei sa, i senatori del mio Gruppo sono impegnati in altre sedi, chi Presidente della Commissione vigilanza RAI, chi membro di altre Commissioni.

Visto che tutti dicono cosa hanno fatto in precedenza, lo faccio anche io: faccio l'amministratore dal 2000, non ho mai smesso e continuo a farlo ancora. Quindi so sempre di che parlo; posso avere opinioni diverse dagli altri, ma l'argomento lo conosco piuttosto bene. Mi spiace sentire la simpaticissima collega Faggi scusarsi e dire che qui siamo interessati a questioni tecniche e non politiche. Non è così: io sono stato chiamato e sono pagato dai cittadini italiani per fare politica attraverso la mia esperienza tecnica, politica e amministrativa. Qui si fa politica, altrimenti invece di eleggere deputati e senatori nomineremmo tutti direttori generali. Se a qualcuno piace far così, a noi non piace. Noi riteniamo che il dialogo all'interno della politica nell'interesse del territorio sia fondamentale.

Quindi, le rinnovo l'invito a chiarire la questione del disegno di legge delega. Ho mandato nel frattempo una *email* a lei personalmente e alla



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Commissione, perché cortesemente vorrei, già nella seduta di domani, che sapesse darci notizie rispetto alla fondatezza dell'ipotesi di un disegno di legge delega che, senza urgenza, va a revisionare quello che compete al Parlamento.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Sono simpaticissima ma non giovanissima e faccio politica da quando avevo sedici anni e so distinguere le curve. Dicevo che a loro non interessava delle nostre beghe, perché le nostre beghe dobbiamo guardarcele tra di noi e non davanti agli auditi. (*Commenti del senatore Mallegni*).

SANTILLO (*M5S*). Chiederei pure più rispetto per la Commissione, per il Presidente e per gli auditi. Avete formulato le vostre richieste, anche se questa non è la sede più idonea. Chiedo scusa agli auditi a nome della Commissione.

MALLEGNI (*FI-BP*). Presidente, mi dispiace ma a me la predica non la fa più nemmeno mio papà. Quindi, se il senatore Santillo è disturbato, se ne

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

vada. Per chiudere, il sindaco Occhiuto conosce il mio punto di vista e sa che amo confrontarmi senza veli.

PRESIDENTE. Nell'auspicare un confronto sempre sereno tra i membri di questa Commissione, ringrazio gli auditi per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Segue ora l'audizione del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, professor ingegnere Donato Carlea, che saluto e ringrazio per essere intervenuto. Cedo la parola al professor Carlea per poi lasciare spazio ai senatori per eventuali domande.

CARLEA. Signor Presidente, è mio compito esprimere il pensiero del Consiglio superiore dei lavori pubblici e il mio personale alla luce delle esperienze fatte all'interno del Ministero prima dei lavori pubblici e poi delle infrastrutture e dei trasporti. Di tutti i provvedimenti adottati, a partire dalla legge fondamentale dei lavori pubblici del 1865 e dal Regolamento n. 350 del 1895, che giustamente è stato in vigore per quasi cento anni, passando per varie trasformazioni (prima la legge Merloni del 1994, poi il decreto

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

legislativo n. 163 del 2006, in ultimo il codice tuttora vigente, approvato con il decreto legislativo n. 50 del 2016), resto legato alla legge fondamentale e cioè al Regolamento n. 350, non perché sia un conservatore, ma perché esso si fondava su un concetto fondamentale se si vuole davvero realizzare un'opera pubblica presto e bene: il procedimento semplice porta alla trasparenza; se vuoi la trasparenza, il procedimento deve essere semplice.

Negli ultimi tempi questo connubio, a mio avviso, è stato disatteso e distorto, facendo diventare il procedimento di realizzazione di un'opera pubblica molto contorto, anche a causa della lunghissima durata delle procedure. Quello che definisco il tempo necessario alla realizzazione di un'opera pubblica parte da quando nasce l'idea o la necessità di un'opera e si conclude quando quell'opera viene utilizzata. Questo segmento si divide a sua volta in tre sottosegmenti: il tempo necessario alla progettazione, il tempo necessario all'espletamento della gara e il tempo necessario per realizzare l'opera, da quando i lavori partono a quando vengono ultimati.

Se questo segmento vuole e può essere ridotto, la cosa che bisogna fare bene è la progettazione, preceduta da una campagna conoscitiva totale e completa in ogni sua parte, sia se si realizza un'opera puntuale (anche un

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

ospedale e non solo una casetta per civile abitazione), sia se si realizza un'opera lineare (cento o trecento chilometri di autostrada o di rete ferroviaria). L'attuale codice degli appalti ha introdotto una novità molto interessante in quello che era il segmento debole nella realizzazione di un'opera e una delle cause del ricorrere delle perizie cosiddette di variante suppletiva. Nel progetto di fattibilità tecnico-economica, il primo livello di progettazione, che prima si chiamava progetto preliminare, ha introdotto l'obbligo delle indagini geognostiche, ossia le indagini conoscitive svolte in maniera completa. Questa è una delle buone cose che sono state introdotte.

Un'altra novità introdotta, dopo il progetto preliminare e le indagini conoscitive, è stata la possibilità di realizzare le opere non solo per lotti cosiddetti funzionali, anche perché, alla fine, quando si spezza un progetto in tante parti e in tante fasi, i lotti non sono mai funzionali.

Ecco, nelle opere puntuali, un lotto può essere funzionale. Se io devo fare 100 chilometri di ferrovie posso fare anche due lotti da 50 chilometri. Quel tratto di ferrovia sicuramente sarà funzionale. In pratica, se da Milano devo andare a Bologna per esempio, posso fare prima il tratto Milano-Lodi e poi il tratto Lodi-Bologna.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Una delle ultime norme introdotte, che per me è veramente straordinaria (e finalmente ci si è arrivati) prevede che tra gli elaborati del progetto esecutivo, che a mio parere dovrebbe essere l'unico sul quale si espleta la procedura d'appalto, vi sia il piano di manutenzione dell'opera che è un progetto nel progetto e che, finalmente, fa capire che nel costo di un'opera non bisogna considerare solo la costruzione ma anche la gestione. Ciò deve andare di pari passo con la perfetta conoscenza dello stato dei luoghi, anche quando si fa una ristrutturazione, un intervento di miglioramento o di adeguamento sismico, perché è chiaro che in tali casi si incrementano le indagini perché bisogna capire in quale stato si trovano murature, solai e soffitti che hanno magari cento e più anni di vita e che spesso non sono stati neanche accompagnati da una manutenzione costante.

Il piano di manutenzione dell'opera incontra una difficoltà enorme ad essere inserito come progetto nel progetto, quasi ancora lo si ritenga inutile. Non ricordo in quali parti addirittura il piano di manutenzione dell'opera manca oppure lo si fa mentre le opere sono in corso.

Queste sono le tre grandi novità dalle quali si può ripartire, investendo decisamente su quello che io chiamo il progetto perfetto. A tale proposito ho

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

scritto un contributo per una Conferenza intitolato «la buona strada del progetto perfetto», cioè un progetto che quando va in appalto non ha incognite. Vi assicuro, infatti, che nel 90 per cento dei casi in cui si è costretti a redigere una perizia di variante suppletiva vi sono carenze progettuali: si tratta cioè di progetti fatti in fretta e furia, accorciando i tempi che poi sono enormemente più lunghi perché portano alla perizia di variante suppletiva che, quando non è causata da fatti poco puliti, spesso deriva dalla necessità di approfondire aspetti che sarebbero dovuto essere curati prima. Inoltre, la perizia di variante e suppletiva spesso dice quanto l'opera (che per me è sempre la sommatoria dei due suddetti addendi) sarebbe costata sin dall'inizio se il progetto fosse stato elaborato senza alcuna incognita, se tutto fosse stato noto.

Il grosso danno causato dalla perizia di variante suppletiva è il fatto che provoca una sospensione illegittima dei lavori perché non si può andare avanti e bisogna attendere. Allora un lavoro che sarebbe dovuto durare diciamo cinque anni, magari finisce con il durarne anche sette o otto. Potrei fare un elenco lunghissimo di casi dove il tempo si è almeno raddoppiato e addirittura il terzo tratto - io chiamo terzo tratto il periodo da quando i lavori

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

hanno inizio a quando finiscono in maniera provocatoria - tende all'infinito, perché o l'opera dura tantissimo tempo, o non viene mai conclusa e, quando dura tantissimo tempo, talvolta se non spesso quando è finita non serve più e bisogna adeguarla.

Vi racconto un episodio che mi è capitato all'aeroporto di Segrate. Negli anni Ottanta iniziarono i lavori per la costruzione di una dogana interna. Furono espropriati 135 ettari di terreno, fu fatta una recinzione molto costosa e furono costruite alcune palazzine interne. Ad un certo punto, però, le dogane non servivano più perché era nata la Comunità europea. Questo è un esempio concreto, vissuto da me, giovanissimo ingegnere entrato al Ministero, ma potrei fare un elenco lunghissimo.

Quando il progetto, invece, è perfetto e completo, questo non accade e anche negli anni Ottanta si riuscirono ad eseguire lavori addirittura terminati prima del previsto. Sempre parlando dell'esperienza milanese, il cantiere per il carcere di Milano Opera doveva durare tre anni. Quando racconto questo episodio, vorrei concretamente anche indicare la strada per la realizzazione, presto e bene, di un'opera pubblica. Vi assicuro che quel progetto era perfetto, non aveva nessuna incognita. Erano gli anni che vanno

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

dal 1983 al 1986. All'interno del progetto, già allora, fu realizzato un centro clinico. I lavori dovevano durare tre anni e costare 135 miliardi. Il cantiere finì un mese prima del previsto e costò 130 miliardi. Il progetto era perfetto e non ebbe nessuna perizia di variante suppletiva, non ve ne era bisogno. Le imprese (era un'associazione di imprese) non volevano perdere cinque miliardi di lavori. Io ero direttore dei lavori. Si pensò quindi ad una perizia di variante suppletiva sugli intonaci delle facciate, che erano cemento a vista fatto benissimo, e sulle tinteggiature. Con il mio provveditore di allora dicemmo di no e con quei cinque miliardi predisponemmo le attrezzature interne del centro "Plinio", comprese le tre sale operatorie che sono a disposizione di quel carcere. Sto parlando degli anni Ottanta, non dell'altro ieri. I lavori sarebbero dovuti durare tre anni e la spesa fu suddivisa sui bilanci di tre anni. Non ricordo a memoria le cifre esatte ma probabilmente furono stanziati 50 miliardi i primi due anni e 35 il terzo anno. Se l'impresa avesse terminato i lavori in un anno soltanto, i soldi li avrebbe presi comunque in tre anni. Anche quella fu una soluzione veramente intelligente e semplice ma efficacissima.



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Vi posso raccontare di un altro cantiere per un carcere che ho seguito da provveditore alle opere pubbliche in Umbria: Perugia "Capanne". Per realizzare quel carcere il progetto era inesistente, con i lotti funzionali che funzionali non erano, e complessivamente ci vollero 17 anni, o meglio 15 più due perché negli ultimi due anni fu predisposto un progetto finalmente adeguato, i lavori si conclusero in due anni. In tal caso ero provveditore alle opere pubbliche. Ecco, questo secondo esempio mostra come non si realizza un'opera pubblica. A volte si perde tantissimo tempo nel trovare il contraente e adesso più che mai per il fatto che la norma prevede quasi per tutto il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa. Volete sapere che cosa penso io dell'offerta economicamente più vantaggiosa? Andrebbe eliminata immediatamente: è lì che regna la corruzione, si perde un tempo infinito.

Il progetto perfetto non ha bisogno dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Fanno così in Germania e in Gran Bretagna. In Germania dicono che l'unica cosa che non si deve assolutamente toccare è il progetto perché, se si fosse voluto un progetto diverso, lo avrebbe fatto la stazione appaltante. Peraltro, c'è una contraddizione fortissima nel concetto di offerta economicamente più vantaggiosa. L'amministrazione pone a base di appalto

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

un proprio progetto verificato e validato e poi dice ai concorrenti di migliorarlo, quasi a significare che il suo progetto non è completo. Io spero che prima o poi si arrivi ad introdurre come addendo il costo di gestione, strettamente legato al piano di manutenzione dell'opera e alle scelte iniziali che si fanno.

Tre sono gli elementi che si dovrebbero sommare, secondo delle formule specifiche, come risulta dal grafico che ho con me. Il primo è lo sconto che i concorrenti fanno sul prezzo a base di appalto, cioè sul prezzo che il progettista ha indicato per realizzare l'opera, sul costo di costruzione. Il secondo è lo sconto che i concorrenti fanno sul tempo che il progettista ha indicato come necessario per eseguire quell'opera; il terzo è lo sconto sul costo di gestione. Il piano di manutenzione dell'opera dovrà dire quanto costa al giorno la gestione e la manutenzione dell'edificio che è stato realizzato.

Come potete vedere dal grafico, è riportata una retta che parte dall'origine e poi si allinea e c'è un punto, che è la media, in cui il tratto diventa orizzontale. Ciò significa che, ad esempio, se la media delle offerte è 25 e uno fa 45, prende esattamente lo stesso punteggio di quello che ha

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

fatto 25 e questo è anche un deterrente rispetto alle offerte pazze, come ho potuto verificare anche in concreto.

Ricordo che, quando ero provveditore a Napoli, in una gara furono fatte diverse offerte, che oscillavano quasi tutte dal 60 al 65 per cento. Avvisando il prefetto di Napoli e l'Associazione costruttori edili di Napoli (ACEN), mi presi la responsabilità di annullare quella gara - la norma me lo consentiva - perché per me tutte le offerte erano anomale e irrealizzabili. Nessuno si oppose, neanche quello che sarebbe stato il vincitore: questa possibilità peraltro era scritta nel bando. L'appalto venne ripetuto e venne aggiudicato con il tempo soglia e con il prezzo soglia (mi pare intorno al 21,50 per cento di ribasso). Erano tutti quanti rientrati nel ribasso, nello sconto che può essere fatto da un'impresa che, a seconda delle condizioni in cui si trova, si può differenziare rispetto ad un'altra, che fa un altro sconto, ma la fascia è quella.

Quando si cominciano a superare certi ordini di grandezza, in molti casi il progetto è completamente sbagliato e allora il concorrente che cosa fa? Sa che può rischiare un ribasso, uno sconto molto elevato, perché sa che sarà poi inevitabile la perizia di variante o suppletiva; a quel punto si

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

cercherà di recuperare con quel criterio l'offerta di sconto elevatissima e anomala. Tenete conto che quasi sempre ci sono dei meccanismi che rendono difficile accertare l'anomalia. Il danno più grande resta però il fatto che, prima di arrivare al contraente, passano due e più anni di tempo.

È l'impresa che deve dire qual è l'offerta che può fare in un certo momento secondo la propria organizzazione. Tuttavia, in buona sostanza, io sto indicando - e spero che ci si arrivi - tre modi oggettivi di formulare l'offerta. Non c'è nessuna soggettività: sono tre numeri che si sommano.

Se si continuerà a mantenere invece il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, continueranno a determinarsi certi effetti: se cinque persone perbene si mettono a valutare un progetto in perfetta buona fede, esprimeranno cinque giudizi diversi.

Permettetemi di ricordare la bellissima lettera scritta al direttore de «Il Mattino» di Napoli da un dirigente della Regione, che io non conosco neanche, ma che è stato presente ad una mia conferenza a Napoli, il quale si chiede come un Paese possa dire di voler combattere la corruzione, quando poi mantiene in vita l'offerta economicamente più vantaggiosa.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua relazione molto chiara, professor Carlea, e per il materiale che spero vorrà fornirci.

Dichiaro aperto il dibattito.

DI GIROLAMO (M5S). Professor Carlea, anch'io la ringrazio per la sua esposizione molto dettagliata e, soprattutto, per quanto ci ha detto con riferimento ai punti che lei apprezza. Se possibile, le chiederei innanzitutto di lasciarci copia delle memorie che ha con sé, così da poterle utilizzare per i nostri lavori in Commissione. Le chiedo, inoltre, se può farci pervenire una memoria su quelli che dal suo punto di vista sono gli aspetti negativi. Lei ci ha parlato di quello che le piace, dei tre punti fondamentali: le chiederei di analizzare anche la parte che non le piace, così da darci un'idea anche su questo.

CARLEA. Mi scusi, ma vorrei dire subito una cosa.

Non sono mai riuscito a capire perché le cose che funzionano bene devono essere riformate e, se c'era una cosa che funzionava veramente bene, senza l'uso dell'informatica - rispetto alla quale noi adesso abbiamo solo il

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

dovere di stare al passo coi tempi - era il Regolamento n. 350 del 1895. D'altra parte, la legge fondamentale era del 1865 e il Regolamento è del 1895: ci hanno pensato 30 anni per farlo così bene. Poi c'è stata tangentopoli. Qual era, infatti, la colpa del Regolamento? Il fatto che indicava soltanto il percorso che portava al completamento di un'opera pubblica, fatta peraltro bene. Quando ricorrevano certe circostanze, chiamate di somma urgenza o di pronto intervento, si usavano poteri straordinari: non si poteva di certo scrivere che, per certe procedure di appalto - lo dico chiaro e tondo - non si poteva prendere la tangente. Questo non lo si poteva fare. Purtroppo adesso, nell'ambito della procedura che porta alla realizzazione di un'opera pubblica, ci sono tante altre cose che andrebbero risolte invece da altre parti e si può fare.

DI GIROLAMO (M5S). Concludo il mio intervento dicendole che lei ci ha portato esempi che hanno reso chiaro il suo punto di vista.

La mia intenzione è farle capire quanto sia da noi apprezzato quello che lei ha detto, soprattutto per quanto riguarda l'inserimento del progetto nel progetto - ossia manutenzione e gestione - e per questo ci tengo a dire

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

un'ultima cosa. Le porto, infine, a nome del resto della Commissione, anche l'esempio della grande opera incompiuta del Mose, di cui resta un 5 per cento di progettazione da eseguire, ma non è contenuta la manutenzione e la gestione. Quindi, di lì ricominciamo daccapo. Mi farebbe piacere avere una copia di ciò che ha in mano.

*CARLEA.* Si tratta di una delle bocche di porto del Mose di Venezia. Lido ha tre porti. Anche ieri sono stato lì, però non ci siamo incrociati.

Credo di essere stato io a mettere in luce il fatto che mancava il piano di manutenzione dell'opera perché ad un certo punto ho detto che l'avrei collaudato per parti. Il collaudo è diviso in tante parti; bisogna pagare. Ogni lotto è un contratto a sé stante. Quando i lavori terminano singolarmente si deve assolutamente consentire il pagamento; però il Mose va collaudato tutto insieme. Nei certificati di collaudo della mia commissione nella parte finale - peccato non averne con me uno, altrimenti ve ne avrei dato una copia - è scritto proprio questo.

Con la mia commissione ci trovavamo in una riunione presso la Fondazione ingegneri Padova, che ha fatto una parte delle paratoie ed in

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

quella occasione ho chiesto di vedere - l'ho fatto anche ieri - il piano di manutenzione dell'opera, stando nel contratto.

Può essere fatta pure bene, ma viene da chiedersi se corrisponde, se ha il piano di manutenzione dell'opera e cosa è previsto per quella parte come manutenzione dell'opera. Sono i costi di gestione. Quando progetto posso scegliere qualcosa. Faccio un esempio: se invece di mettere l'acciaio normale nelle armature inserisco l'acciaio inox costa di più, ma sicuramente durante gli anni la manutenzione sarà molto minore. Questo è un esempio di una semplicità estrema, ma ce ne sono tanti così.

Il piano di manutenzione dell'opera sul Mose non può prescindere dal fatto che periodicamente, anche se non c'è bisogno, le paratoie devono essere alzate regolarmente perché, se si tengono giù poi, quando si vanno ad azionare, non si alzano più.

Il piano di manutenzione dell'opera costa sicuramente tanto, però credo nel funzionamento del Mose personalmente come opera di ingegneria. Io faccio quel collaudo e a me, come dirigente dello Stato, viene riconosciuto solo il rimborso spese. Però lo faccio volentieri perché credo che siano pochi quelli che possono dire nella loro storia di tecnici e ingegneri di essersi



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

interessati di un'opera così importante. Amo la mia professione e chi mi conosce lo sa. Mi riferisco a quella di ingegnere e non a quella di presidente del Consiglio superiore o di provveditore alle opere pubbliche. Sarebbe anche bene - l'ho già detto - di terminare quell'opera e metterla in esercizio e vedere, come spesso succede, quali sono davvero le vere mancanze. Si potrà pur dire che stiamo spendendo tanto per la gestione; però se funziona stiamo salvando Venezia, il cui valore è inestimabile. Abbiamo fatto il 95 per cento, facciamo il restante 5 per cento.

Secondo me, ingegneristicamente lo schema è molto semplice. Ieri passando ho fatto delle foto subacquee, memorizzate nel telefonino che posso farvi vedere. In una foto si vede un cunicolo; c'è qualche infiltrazione da sistemare e due edifici situati sulle spalle Est ed Ovest. È un'opera che va verificata in funzione.

RICCIARDI (*M5S*). Presidente, ho una curiosità.

Lei ha parlato di Milano Opera fatta degli anni Ottanta. Ha parlato anche di qualche altra opera che pure è andata a buon fine e che ha seguito

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

una procedura regolare. Vorrei chiedere se si trattava sempre dello stesso periodo e se sono sempre opere che sono state fatte, concluse e iniziate.

*CARLEA.* Anche in tante altre parti d'Italia ho avuto modo di lavorare. È chiaro che a un certo punto non ho più seguito personalmente la direzione dei lavori perché il provveditore alle opere pubbliche non può fare la direzione dei lavori; però ci sono tanti esempi di progetti perfetti. A Milano uno di quelli più importanti è stato sicuramente quello di Milano Opera, ma ce ne sono diversi. Un'altra parte buona è sui confini in provincia di Varese. Un'altra opera fatta bene agli inizi degli anni Ottanta e in pochissimo tempo è il valico doganale di Brogeda. È lo stesso periodo, però tenga conto che poi dalla fine del 1996 in poi non ho più diretto i lavori personalmente perché da allora cominciai a ricoprire l'incarico di provveditore alle opere pubbliche in Lombardia e poi in Trentino-Alto Adige. Successivamente ho fatto una grande esperienza come direttore generale del servizio ispettivo dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici per due anni e ho potuto accertare tutte le stazioni appaltanti dell'Italia. Adesso si chiama ANAC, ma prima era l'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici e io sono stato il direttore generale

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

del servizio ispettivo. Anche lì c'erano questi riscontri per alcune stazioni appaltanti che avevano appaltato su progetti ben fatti.

È una costante; le assicuro che è matematicamente dimostrato che è così. Parliamo degli anni Novanta. Non siamo solo noi a operare come provveditorato alle opere pubbliche e, anzi, devo dire che in questi ultimi tre anni in Sicilia e Calabria c'è stato qualche progetto veramente ben fatto terminato con la copertura finanziaria già assicurata.

Il decreto legislativo n. 50 del 2016 prevede la realizzazione per fasi esecutive invece che per lotti funzionali: se devo realizzare un edificio in cemento armato di un certo numero di piani e in quel momento ho soltanto i soldi per fare le strutture in cemento armato, quello non potrà mai costituire un lotto funzionale, però è una fase esecutiva. Anche in quel caso bisogna quindi modificare la denominazione di quella porzione e dire che è una fase esecutiva, per non costringere gli operatori a inventarsi lotti funzionali che non sono quasi mai funzionali. Mi sembra che il decreto legislativo n. 50 del 2016 faccia riferimento a fasi prestazionali (non ricordo l'articolo), ma in fondo non pretende la funzionalità di ciò che si realizza.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo e anche per il materiale che vorrà lasciarci. Se avesse una memoria saremmo molto felici di poterla mettere agli atti. Dichiaro conclusa la presente audizione.

L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti di INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. Sono presenti l'amministratore delegato, dottor Domenico Arcuri, l'avvocato Giovanni Portaluri, responsabile competitività, infrastrutture e territori, la dottoressa Federica Serra, responsabile delle relazioni istituzionali, e il dottor Raffaele Ruffo, assistente dell'amministratore delegato. Ringrazio tutti per la loro presenza e passo la parola al dottor Arcuri, ricordando che successivamente ogni senatore potrà fare delle domande sulla presentazione.

*ARCURI.* Signor Presidente, INVITALIA è l'Agenzia del Governo per lo sviluppo che si occupa fondamentalmente (ma non esclusivamente) di prendersi cura dell'offerta di sviluppo, cioè della gestione degli incentivi che l'Esecutivo e a volte le Regioni mettono in campo per i cittadini che vogliono intraprendere e per le imprese che desiderano investire. Operiamo con un

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

portafoglio molto largo di offerta che vanta dagli incentivi molto minuti per il lavoro autonomo, l'autoimpiego e la microimpresa, fino a quelli per le grandi imprese nazionali e multinazionali che vogliono investire o ampliare gli investimenti nel nostro Paese, ad esempio i contratti di sviluppo. L'Agenzia si occupa anche della domanda di sviluppo che emerge dai territori bisognosi di infrastrutturazione e non solo. Su questo punto mi concentrerò, vista la richiesta dell'audizione. Molto rapidamente farò un *excursus* sulle norme e sull'approccio a questa tematica, nonché sui risultati delle nostre attività e poi, come ci era stato richiesto, farò qualche considerazione in merito all'oggetto più specifico dell'audizione, l'esame del codice degli appalti.

L'articolo 55-*bis* del decreto-legge n. 1 del 2012 ha previsto che per accelerare l'attuazione degli interventi strategici per la coesione territoriale e la crescita economica, finanziati sia con risorse nazionali che europee, le amministrazioni centrali del nostro Paese possano avvalersi di INVITALIA sia per fabbisogni finanziari e tecnici che, soprattutto, in qualità di centrale di committenza. Il successivo articolo 38 del codice dei contratti pubblici ha iscritto di diritto INVITALIA nell'elenco istituito presso ANAC delle

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate. INVITALIA, infine, è iscritta dal 2016 nell'elenco ANAC delle società *in house* per le amministrazioni centrali, quindi svolge queste funzioni direttamente per conto delle amministrazioni centrali e indirettamente qualora lo richiedano e per il tramite delle amministrazioni centrali per conto delle amministrazioni locali che lo vogliano. INVITALIA è interamente posseduta dal Ministero dell'economia e delle finanze, è gestita primariamente attraverso l'esercizio del controllo analogo dal Ministero dello sviluppo economico e di essa si avvale il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato per l'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione. Di INVITALIA si avvalgono altresì gli altri Ministeri per le finalità appena menzionate e anche qualora desiderino avere cura dell'offerta di sviluppo, cioè mettere in campo gli incentivi in funzione dell'attuazione di queste norme.

A partire dal Grande progetto Pompei, di cui INVITALIA è stata protagonista e che è stato considerato dall'Unione europea una *best practice* della stagione di programmazione precedente a questa, abbiamo implementato un modello operativo che consente di affiancare le amministrazioni in ogni fase del ciclo di realizzazione degli investimenti

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

pubblici, dalla programmazione fino al completamento delle opere, anche ma non solo svolgendo le funzioni di centrale di committenza o di stazione appaltante. Già nel 2015 abbiamo sottoscritto il primo protocollo di vigilanza collaborativa con ANAC proprio per il Grande progetto Pompei, a cui sono seguiti numerosi altri protocolli, in qualche caso specificamente dedicati ad attività che ci venivano richieste, come per esempio la bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio - di cui poi parlerò - rispetto al quale ci è stato richiesto (e abbiamo adempiuto) di sottoscrivere accordi molto più strutturati e profondi con ANAC, che non avevano solo a che fare con la vigilanza collaborativa.

INVITALIA è il primo soggetto pubblico nel nostro Paese ad aver svolto funzioni di centrale di committenza per la realizzazione di infrastrutture utilizzando una piattaforma di *procurement*, che è in funzione e che noi manteniamo e facciamo evolvere continuamente per tutte le fasi di affidamento dei lavori. Operiamo abitualmente nell'ambito di protocolli di legalità con il Ministero dell'interno e, come ho detto, di vigilanza collaborativa con ANAC. In particolare, abbiamo condiviso con ANAC l'introduzione di criteri innovativi per la valutazione delle offerte, nello specifico su tematiche quali la salvaguardia dell'ambiente attraverso

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

l'utilizzo di materiali riciclati e il coinvolgimento del sistema imprenditoriale locale attraverso la cosiddetta filiera corta a chilometro zero per la fornitura di materiali.

Tra l'altro, siamo soggetto attuatore dei contratti istituzionali di sviluppo e di programmi d'intervento strategici quali ad esempio la bonifica e la riqualificazione del sito d'interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio. I contratti istituzionali di sviluppo sono molteplici e hanno a che fare con Piombino, Livorno, Trieste, Foggia, Taranto e altre aree del Paese bisognose di una coesistenza di interventi di infrastrutturazione, di bonifica e di attrazione di investimenti e quindi di ampliamento dell'occupazione e del PIL locale.

Controlliamo infine la totalità del capitale di Infratel Italia, che è soggetto attuatore dei piani banda larga e banda ultralarga progressivamente messi in campo negli anni scorsi per ridurre il *digital divide* che il nostro Paese ha ancora al suo interno.

Quanto ai principali ambiti di intervento, siamo centrale di committenza per il Ministero dei beni e delle attività culturali: per conto loro negli ultimi due anni abbiamo fatto 84 procedure di gara, tra cui quelle per il



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

nuovo centro servizi del Colosseo, la Reggia di Caserta, il Museo archeologico nazionale di Napoli e altro. Siamo centrale di committenza per i Commissari di Governo per diverse emergenze, come la bonifica dei siti d'interesse nazionale di Trieste e di Piombino, gli interventi di depurazione, il Padiglione Italia per l'*Expo Dubai 2020*. Lo facciamo per il Comune di Casal di Principe, del quale siamo molto orgogliosi viste le condizioni preesistenti del Comune, per la rete fognaria, per la rete di illuminazione, per la riqualificazione urbana, nonché per la realizzazione di una scuola che sorgerà in un'area confiscata alla camorra.

Lo facciamo per l'autorità portuale di Genova, per la progettazione e la realizzazione della diga foranea di sopraflutto, che nascerà all'ingresso del porto della città. Nell'ambito del contratto istituzionale di sviluppo di Taranto e per conto del Governo e della Regione Puglia, stiamo lavorando per la progettazione e poi l'esecuzione per realizzare il nuovo ospedale della città. Siamo, infine, centrale di committenza per il Ministero dell'interno, curando negli anni una serie di interventi infrastrutturali che hanno a che fare con le problematiche, note a tutti, connesse all'immigrazione. Da quando è in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici, abbiamo curato 272 procedure di gara,

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

per un totale complessivo, a base d'asta, di 624 milioni di euro. Queste gare hanno avuto a che fare sia con la progettazione, sia con l'esecuzione di lavori, sia con altri servizi e forniture.

È importante che io segnali che, rispetto a questo monte di 272 procedure negli ultimi tre anni, i contenziosi che sono sorti a seguito delle nostre attività sono solo il 7 per cento, per un totale di 24; di questi, 19 sono stati ad oggi risolti con la conferma della correttezza dell'operato di INVITALIA e per 5, pur risolti con la conferma della correttezza dell'operato di INVITALIA, è stata avviata da parte dell'impresa reclamante la richiesta del secondo grado in appello. Nessuno di questi ha determinato ritardi particolari nell'aggiudicazione dei lavori.

Dall'avvio delle procedure di gara all'aggiudicazione, come è evidente dall'analisi pubblica delle procedure che abbiamo svolto, si registra un tempo medio tra i 130 e i 150 giorni. Mediamente la durata delle nostre procedure è di 130 giorni; nei casi più complessi e in considerazione dell'elevato numero delle offerte, il numero dei giorni arriva al massimo a 150. In seguito all'aggiudicazione non definitiva, svolgiamo le verifiche dei requisiti tecnici e non solo mediante le banche-dati AVCpass.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Questa è la fotografia, nel rispetto del tempo di tutti e nella sintesi massima possibile, come ci è stato richiesto, di quello che abbiamo fatto dall'entrata in vigore del nuovo codice ad oggi.

Quanto alle considerazioni di ordine generale e particolare che ci vengono richieste, la nostra opinione è che la centralizzazione della committenza pubblica e l'utilizzo di apposite piattaforme telematiche (innovazioni introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici, che noi abbiamo applicato, come vi abbiamo detto, per primi, almeno in ordine cronologico) hanno prodotto un impatto generalmente positivo per la qualificazione delle amministrazioni che gestiscono le procedure, per maggiore trasparenza e legalità nella gestione degli affidamenti, almeno nella nostra esperienza, minori contenziosi, standardizzazione delle procedure e dei processi, migliore gestione dei tempi e dei costi delle procedure di gara, con la conseguente possibilità di razionalizzare la spesa pubblica e, infine, cosa non di poco conto secondo noi, per lo sviluppo di nuove professionalità e competenze che è possibile porre in essere all'interno della pubblica amministrazione.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Sulla base della nostra esperienza, segnaliamo tre riflessioni. La prima ha a che fare con i criteri di aggiudicazione dei servizi di ingegneria e di architettura: dalla nostra esperienza, pensiamo che sia utile valutare la possibile estensione del criterio del minor prezzo alle procedure d'appalto aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di ingegneria e di architettura per un importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 100.000 euro, limite attuale previsto dal codice per le procedure negoziate. La congruità dell'offerta presentata dovrebbe, a nostro avviso, essere poi valutata ai sensi dell'articolo 97, comma 2, del codice, che prevede l'aggiudicazione al prezzo più basso, previa verifica della soglia di anomalia delle offerte. L'articolo 97 prevede, infatti, che nelle procedure a prezzo più basso la congruità delle offerte sia valutata mediante l'individuazione di una soglia di anomalia, al fine di non rendere predeterminabili i parametri di calcolo da parte degli operatori economici, e che la modalità di calcolo per l'anomalia sia sorteggiata tra cinque diversi metodi di quelli previsti dal codice.

Secondo noi il marginale innalzamento da 40.000 a 100.000 euro di questa possibilità indurrebbe una semplificazione, un'accelerazione e una riduzione dei tempi, che invece oggi, con la soglia di 40.000 euro, non

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

sempre sono garantite. Questa proposta potrebbe comportare, infatti, l'accelerazione degli affidamenti per i servizi di ingegneria non particolarmente complessi, perché in questa ipotesi non è necessario istituire un'apposita commissione aggiudicatrice e si può invece preporre alle funzioni di aggiudicazione il responsabile unico del procedimento, con un seggio unico di gara.

La seconda riflessione ha a che fare con i criteri di aggiudicazione dei lavori *ex* articolo 95, comma 4, del codice. Si potrebbe innalzare, secondo noi, il limite oggi previsto, pari a 2 milioni di euro, per le procedure di affidamento dei lavori al minor prezzo fino alla soglia comunitaria già prevista in 5.548.000 euro. La congruità dell'offerta presentata dovrebbe essere poi valutata ai sensi dell'articolo 97, commi 2 e 8 del codice, che prevede l'aggiudicazione al prezzo più basso, previa verifica della soglia di anomalia delle offerte. Questa proposta potrebbe comportare non solo l'accelerazione degli affidamenti per lavori con progetto esecutivo a base di gara, non dovendosi di nuovo istituire apposita commissione, ma preporre il RUP al ruolo di seggio unico di gara, con conseguenti riduzioni dei tempi e dei costi delle procedure di affidamento, e, secondo noi, verrebbero

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

comunque garantiti i presidi di legalità e di trasparenza, trattandosi di procedure aperte, rispetto alle quali viene pubblicato il bando di gara e ci sono le successive verifiche in tema di offerte anomale. Terzo e ultimo suggerimento, che invece ci rendiamo conto essere più impegnativo, ha a che fare con l'appalto integrato. Ai sensi dell'articolo 59, comma 1-*bis*, del codice, l'appalto integrato prevede che la stazione appaltante metta a base di gara il progetto definitivo approvato. Oggetto della gara sono la redazione del progetto esecutivo dopo l'aggiudicazione e, poi, la realizzazione dei lavori; il bando fissa il termine per la redazione del progetto esecutivo da parte dell'aggiudicatario e i criteri di valutazione delle eventuali migliori proposte per la redazione del progetto e delle modalità di esecuzione; l'offerente, in sede di gara, presenta le relazioni tecniche sugli aspetti procedurali. Noi pensiamo che si potrebbe estendere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di procedere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori in un'unica soluzione, sulla base di un progetto definitivo.

La disciplina attuale consente il ricorso al cosiddetto appalto integrato solo nel caso in cui si tratti di interventi in cui l'elemento tecnologico

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. Abbiamo rilevato che nell'ultimo periodo di vigenza del precedente codice si è registrato un significativo incremento del numero di procedure di affidamento per appalto integrato, tanto da dover determinare poi un intervento innovativo che ha concesso di prorogare il termine del ricorso a questa procedura, in considerazione del fatto che molte amministrazioni avevano già approvato progetti definitivi da porre a base di gara per appalto integrato. Dalla nostra esperienza, valutare la possibilità di ricorrere a questa procedura, per tutte le tipologie di opere pubbliche e non solo per quelle con la componente innovativa preponderante, potrebbe comportare i seguenti vantaggi: innanzitutto, la preliminare valutazione in merito al livello progettuale da porre a base di gara da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in base alla tipologia di intervento, alle peculiarità delle opere da realizzare, alle soluzioni tecniche e ai materiali impiegabili.

In particolare, l'affidamento in un'unica soluzione della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori consentirebbe di individuare - com'è ovvio - un unico interlocutore responsabile di entrambi le fasi, riducendo

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

significativamente le criticità in fase di cantierizzazione e di esecuzione delle opere ed il connesso rischio di contenzioso.

Altro vantaggio sarebbe quello di sollecitare il mercato all'introduzione di soluzioni progettuali e realizzative più innovative, anche al fine di ottenere la riduzione dei tempi e usualmente dei costi di esecuzione, nonché dei costi di manutenzione che sono una componente essenziale della progettazione esecutiva. Per questo verso si potrebbe sostenere in diversi settori di intervento una progressiva maggiore qualificazione delle imprese, un progressivo maggior ricorso alla ricerca e allo sviluppo di soluzioni tecnologiche, ambientali ed esecutive sempre più innovative ed avanzate e soprattutto economicamente più efficaci; infine, una riduzione dei tempi fra la fase di progettazione esecutiva e l'effettiva cantierizzazione delle opere, senza dover pagare temporalmente lo scarto, come oggi purtroppo avviene, con conseguente riduzione dei rischi per il mutato stato dei luoghi e delle condizioni di esecuzione.

Questi sono i suggerimenti e le riflessioni che ci sembrava di dover porre alla vostra Commissione sulla base dell'esperienza che abbiamo maturato in questi anni e che ha alcune peculiarità: la prima caratteristica ha



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

a che fare con la differente tipologia degli interventi che ci vengono richiesti, la seconda è il ricorso sistematico alla piattaforma di *e-procurement*, mentre la terza è una parossistica attenzione ai tempi di attraversamento delle fasi e ai costi connessi. Non voglio dare numeri perché potrebbero essere opinabili (non perché non conosciamo i nostri, ma perché non si riesce a comprendere fino in fondo la media dei tempi e dei costi di altri soggetti che fanno il nostro lavoro), ma riteniamo che, sia sul versante dei tempi sia su quello dei costi, confrontando le attività richieste ad Invitalia e quelle richieste alla media del mercato, offriamo un risparmio di tempi e di costi che oscilla tra il 40 e il 45 per cento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

MARGIOTTA (PD). Signor Presidente, prima di formulare la domanda voglio fare una riflessione che mi sta davvero molto a cuore. Intanto mi complimento per il grande lavoro che avete fatto in questi anni: una scommessa tutto sommato, poiché non era scontato che chiedere a Invitalia di occuparsi anche di un settore, che non era quello originario, potesse

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

portare a risultati straordinariamente positivi. Invece, ci siete riusciti e questo va totalmente a merito suo e di chi ha lavorato con lei in questi anni.

Trovo la sua relazione valida e condivisibile in pieno: penso che il codice, a cui pure abbiamo lavorato nella scorsa legislatura, meriti alcune correzioni e le tre che ha indicato mi trovano completamente concorde.

La riflessione che maggiormente ci tengo a fare si collega a un ragionamento fatto tante volte da me e un paio d'ore fa con l'ANCI e i dati che lei ci ha riferito mi portano a dire che ho ragione ad insistere sul tema: codice o non codice, l'aspetto fondamentale è la qualificazione delle stazioni appaltanti perché se, a codice in vigore, lei appalta 262 lavori con il 7 per cento di contenziosi, con una media di realizzazione di 150 giorni, allora possiamo anche raccontare in giro che le opere pubbliche si bloccano per colpa del codice, ma dobbiamo sapere che non è vero. Le opere pubbliche si bloccano anzitutto perché non abbiamo una pubblica amministrazione efficiente al punto da gestire questo ed il prossimo codice. Le tre proposte che lei avanza - che condivido - consentirebbero di diminuire ancora di più tempi e costi, in particolar modo la terza proposta (ma anche la prima), perché fare una gara di progettazione sotto i 100.000 euro con l'offerta

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

economicamente più vantaggiosa ha del ridicolo, così come è complicato fare gare sempre sull'esecutivo, peraltro con l'offerta economicamente più vantaggiosa; andare con il definitivo funziona meglio. Nessuno poi deve mai dire di sé che lo avesse già detto, ma nella scorsa legislatura mi era capitato di sostenerlo.

Quindi, le rivolgo i miei complimenti. La dimostrazione essenziale e fondamentale è che se non semplifichiamo e qualifichiamo le stazioni appaltanti le cose non funzioneranno. Tanta pubblica amministrazione si rivolge a voi perché evidentemente avete conquistato sul campo questo ruolo. Dal mio punto di osservazione e di esperienza su un tema che lei ha citato prima, va benissimo che i commissariati per l'emergenza idrica, che prima utilizzavano altri bracci operativi, sempre di più vadano verso Invitalia.

Vorrei rivolgerle due domande: la prima è se in questa capacità di acquisire ottimi requisiti e ottima reputazione non possa esservi il rischio che ve ne affidino troppe e che la vostra struttura possa risentire di un carico eccessivo rispetto a com'è dimensionata.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

La seconda domanda si riferisce a una delle cose che ancora non è partita - secondo lo stesso presidente Cantone ed i fatti - l'albo degli esperti, quelli che vengono chiamati nelle commissioni giudicatrici: come lei sa, i tempi sono stati prorogati, ma ho il dubbio che non si farà mai quell'albo. Nel frattempo vi chiedo come pensate di regolarvi.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, avrei un'unica domanda da rivolgere al dottor Arcuri: siccome avete detto che avete avuto un 7 per cento di contenziosi, volevo sapere quali fossero i motivi principali dei contenziosi.

ARCURI. Rispondo alle domande del senatore Margiotta. Può esserci il rischio che ce ne affidino troppe? No, perché quando sono troppe le rifiutiamo. Questo rischio c'è già, ma cerchiamo, sulla base di una molteplicità concorrente di criteri, di selezionare le attività che siamo in condizioni di svolgere con un'uguale capacità prestazionale e le altre le decliniamo, perché riteniamo che abbiamo dimensioni relativamente piccole o possano essere altrimenti svolte con efficienza simile da altri. Almeno fino a quando ci sarà possibile, continueremo con questa impostazione.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Abbiamo alcune centinaia di persone che fanno questo mestiere, ma sarebbe una goccia in un oceano se accettassimo tutte le richieste che, molto spesso per ragioni motivate ed apprezzabili, altre volte per ragioni meno motivate e meno apprezzabili, ci vengono trasferite. Quindi, vorrei assicurare che il rischio dell'implosione non credo possibile ci sia nel prossimo futuro.

Per trovare gli esperti abbiamo costituito albi aperti per tipologie professionali. I professionisti ci chiedono di poter essere iscritti a questi albi e noi li valutiamo, selezionando quelli abilitati. Utilizziamo poi questi stessi albi con meccanismi statistici per comporre le commissioni; altre volte nelle commissioni mettiamo i nostri dirigenti e per le opere più complesse e più critiche chiediamo agli albi nazionali delle varie categorie professionali di suggerirci possibili commissari.

Per quanto riguarda me, che faccio solo lo *speaker* come voi sapete, come fanno tutti quelli che fanno il mio mestiere, tutte le volte che posso suggerisco ai colleghi che se ne occupano di avere molta cura della variabile territoriale, cioè, per esempio, se si deve fare una gara per un'opera da realizzare in Calabria, di chiedere al Presidente dell'ordine nazionale degli

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

ingegneri dei profili di commissari residenti ed operanti a Nord della Toscana e viceversa se si deve fare in Toscana. La combinazione tra i nostri albi, che sono continuamente alimentati, i nostri dirigenti e le richieste che facciamo, in attesa di quello che lei dice (e se quello che lei dice accadrà) ci permette di gestire le commissioni.

Aggiungo alcune considerazioni sul suo intervento precedente: escludo che le opere pubbliche si blocchino per colpa del codice. Le ragioni le conoscete molto meglio di me e spesso sono relative alla relazione tra i protagonisti che il codice ha demandato a realizzare le opere pubbliche, che non possono essere protagonisti solo perché sono demandati dal codice, e anche, in qualche caso, per l'eccessiva rigidità, farraginosità e sequenzialità di alcune previsioni - non solo quelle che ho suggerito - che il codice aveva posto in essere.

Il problema delle opere pubbliche - lo ribadisco - in parte non decisiva ha a che fare con le previsioni di norma (quelle precedenti, quelle attuali e quelle future). La qualificazione delle stazioni appaltanti, quindi, è un aspetto centrale. Su questo posso dire che, secondo la nostra esperienza, il protagonismo da un lato e l'eccessivo localismo dall'altro sono elementi che

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

guardiamo con preoccupazione. D'altra parte, guardiamo con preoccupazione anche la fatica che si fa - per dirla con l'educazione istituzionale necessaria - per aggregare possibili stazioni appaltanti. Comunque, ognuno può fare ciò che può e ciò che deve.

Riguardo alle ragioni dei contenziosi, nel nostro caso, usando una parola un po' forte potrei dire che sono soddisfatto del fatto che finora nessun contenzioso avviato ha sortito un risultato nefasto per noi, cosa che prima o poi, ovviamente, se non altro per ragioni statistiche accadrà. La ragione è la solita: è una mistificazione interpretativa del risultato della procedura. Siccome la procedura è andata a Nord-Est, si dice che il ricorrente partiva troppo a Nord-Ovest rispetto al punto in cui doveva arrivare, lo dico con un paradosso geografico. Nella realtà, i contenziosi sono fatti per perseguire una vecchia abitudine italica: piuttosto che lasciar fare un'opera a qualcuno che legittimamente ha vinto, lavoro tanto per evitare che si faccia perché penso di poter vincere al suo posto. Questo, nel nostro caso, devo dire che accade di rado perché negli anni abbiamo conquistato una certa alterità rispetto alla stazione appaltante locale; quindi si fa più fatica e il numero percentuale prima del risultato nefasto per chi ricorre è probabilmente figlio di tale

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

alterità. Non saprei spiegarlo meglio. Immagino che localmente sarebbe necessario prima aggiudicare le gare perché poi qualcuno ricorra e quelle che vengono aggiudicate hanno un livello di contenzioso per prossimità maggiore.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Segue ora l'audizione di rappresentanti di CONFIMI Industria (Confederazione dell'industria manifatturiera italiana e dell'impresa privata). Sono presenti la dottoressa Daniela Dal Col, presidente AssoAnna, il dottor Claudio Calastri, membro del consiglio direttivo di Archeoimprese, il dottor Antonio Maisto, presidente Assoverde, la dottoressa Cristina Anghinetti, membro del consiglio direttivo Archeoimprese e l'avvocato Francesco Lilli, accompagnatore del Presidente di Assoverde. Cedo la parola ai nostri ospiti.

**LILLI.** Signor Presidente, onorevoli senatrici e senatori, a nome di CONFIMI Industria ringrazio per l'invito e per la possibilità di portare all'attenzione delle signorie loro le considerazioni che la Confederazione ritiene di dover



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

fare su un tema così importante qual è quello dell'applicazione del codice dei contratti pubblici che da anni continua ad essere rimaneggiato senza riuscire a trovare il giusto punto di equilibrio.

Consentitemi preliminarmente, da addetto ai lavori, di dire che probabilmente rimpiangiamo la legislazione di fine secolo come punto di riferimento per l'inquadramento degli istituti. Il problema fondamentale è rappresentato, appunto, dalla scarsa visione complessiva dei princìpi di carattere generale.

Mi corre anche l'obbligo di ricordare a lor signori che CONFIMI Industria è la Confederazione dell'industria manifatturiera italiana e dell'impresa privata che aggrega al proprio interno diverse associazioni territoriali ed associazioni di categoria e rappresenta 34.000 imprese per oltre 440.000 dipendenti, con un fatturato aggregato di oltre 71 miliardi di euro nelle diverse categorie merceologiche. Conseguentemente, il tema del codice dei contratti pubblici è di fondamentale importanza. Ovviamente, come Confederazione, abbiamo la necessità di rappresentare e salvaguardare, in Italia e nel mondo, *in primis* le esigenze del settore manifatturiero. Dal momento che quando si parla di contratti pubblici ormai non si parla più di

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

lavori pubblici o di soli lavori pubblici ma anche dei comparti delle forniture e dei servizi nonché dei soggetti della cosiddetta filiera, è chiaro che l'argomento riveste particolare e centrale importanza.

Per questione di sintesi e in conformità al documento che verrà consegnato successivamente dalla Commissione, rispetto alcuni principi cardine, anche se mi piacerebbe disquisire con i signori senatori a lungo su questo tema che mi appassiona particolarmente. Parto da un macrotema che è quello della qualificazione. L'attuale codice ha già inaugurato l'aspetto biunivoco, la qualificazione riferita non solo all'operatore economico (il soggetto che è tenuto a rendere la prestazione) ma anche alla stazione appaltante. Non è solo o tanto una questione di contenimento dei costi o, come si dice, di centralizzazione dei punti di spesa come motivo per realizzare economie d'asta. L'esperimento della centralizzazione Consip-Invitalia che ci ha preceduti, consentitemi da libero cittadino di dire che non sempre ha ottenuto e dato risultati apprezzabili, ancorché i nostri controllori europei ripetano che l'esempio italiano dell'aggregazione e della centrale di committenza vada particolarmente seguito.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Ritengo molto più semplicemente che comunque, che si tratti di aggregazione o che si tratti di stazioni appaltanti singole, cioè autonome, queste debbano necessariamente essere adeguatamente qualificate perché ciò incide sul risultato, assai spesso scadente, nel rapporto negoziale che è a valle della gara. Infatti si parla tanto di amministrazione trasparente, di disposizione anticorruzione, ma il problema non è tanto e non è relativo alle regole di ingaggio per l'individuazione del contraente privato. Il problema è anche la gestione successiva del rapporto, a contrattualizzazione avvenuta: in effetti, nell'attuale codice si sconta questa discrasia. Si è cercato per ragioni di snellimento - mal realizzate, Presidente, me lo consenta - di semplificare le norme, di fatto cancellando molte delle disposizioni di rango regolamentare che affondavano le proprie radici in disposizioni antecedenti, cancellando buona parte delle norme relative alla gestione della fase esecutiva, negando i principi che fanno parte del nostro ordinamento culturale, ancor prima che giuridico: i principi di contabilità pubblica, di contabilità di Stato, di differenziazione del ruolo, della gestione di un appalto, di un contratto che ha natura pubblica rispetto al rapporto propriamente *iure privatorum*. L'aver cancellato i regolamenti

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

sull'esecuzione dei contratti pubblici porta a situazioni di alterazione delle regole del gioco nella fase di gestione del contratto. Diventa dunque essenziale una migliore qualificazione delle stazioni appaltanti nel momento della progettazione dell'intervento, della costruzione degli elementi essenziali del contratto. Non mi preoccupo solo della fase di scelta del contraente; è fondamentale che si costruiscano capitolati efficienti.

I contratti pubblici sono contratti per adesione, teoricamente contratti truffa, con clausole predisposte cioè unilateralmente da uno solo dei contraenti, che l'altro è tenuto ad accettare. Vale il principio, tra l'altro, per cui chi partecipa ad una gara pubblica dichiara di accettare incondizionatamente tutte le previsioni contrattuali. Ebbene, al di là dei *deficit* nella costruzione delle regole di gara, spesso quelli maggiori si annidano nella fase relativa alla gestione del rapporto negoziale. L'aver cancellato i regolamenti per la gestione del contratto è stato un errore macroscopico, peraltro in un settore e in un comparto in cui abbiamo deciso di fare a meno delle disposizioni per le quali si riestende la sovranità del legislatore nazionale, quella fase di gestione del rapporto in cui l'Europa non può entrare e non può intervenire: scusatemi se parlo in questo modo, non

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

sono certo il legislatore, ma solo un modesto soggetto chiamato all'applicazione delle disposizioni di settore. Diventa dunque essenziale una qualificazione delle stazioni appaltanti intesa come capacità di progettare i bandi di gara, le regole di ingaggio della gara e come costruzione delle clausole di gestione del rapporto a valle. Si tratta di arrivare ad una miglior qualificazione delle imprese operatrici, degli operatori economici, che non può non passare attraverso una rivisitazione delle disposizioni in tema di aggregazioni soggettive (ATI, Consorzi, GEIE e, ancora, contratti di rete) e, al tempo stesso, attraverso l'istituto fantomatico dell'avvalimento, che non è mai piaciuto al legislatore italiano, anche in sede di recepimento dei principi di rango comunitario e dal quale è necessario guardarsi, perché mina alle fondamenta il principio della costruzione del *know-how*, delle capacità tecnico-organizzative ed economico-finanziarie del tessuto connettivo produttivo italiano. Il nostro Paese, al di là delle grandi imprese - poche e sempre più in crisi - è caratterizzato da un numero spropositato di piccole e medie imprese che Confimi rappresenta indegnamente in questa sede. Si tratta di imprese che costruiscono e hanno costruito il proprio retaggio attraverso l'esperienza maturata - consentitemi di dire - in cantiere.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Attraverso l'istituto dell'avvalimento, viceversa, il requisito diventa solo teorico. L'avvalimento è uno strumento attraverso il quale il requisito di tipo speciale, organizzativo, tecnico e professionale di fatto viene delegato in modo figurativo e ciò in contrasto con l'effettività e la capacità dell'esecuzione della prestazione dedotta in appalto. Stessa cosa dicasi per quanto riguarda l'istituto del subappalto. Da più parti si invoca un allargamento delle maglie. Troppo stretto è il riferimento al limite massimo del 30 per cento di subappalto.

Mi permetto di ricordare agli illustri senatori presenti che, in effetti, il limite del 30 per cento è stato introdotto nel sistema italiano dalla legge antimafia, dall'articolo 18 della legge n. 55 del 1990, norma di rilevanza pubblicistica particolare per la quale, a dire il vero, rimuovere oggi le disposizioni della legge antimafia confluite nel codice, ai sensi del decreto legislativo n. 159 del 2011, non può essere oggetto di un normale decreto delegato, perché si vanno a colpire disposizioni di ordine pubblico, la cui potestà appartiene al legislatore principe, cioè al Parlamento. Il limite del 30 per cento era ed è contenuto nell'ambito delle disposizioni della legge antimafia e rappresenta un baluardo per la protezione dalla possibilità di

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

infiltrazioni criminali. Di sicuro non serve alla lotta alla criminalità la terna dei subappaltatori, che è solo un orpello, che non fa altro che gravare sulla procedura di gara, di per sé complessa, per cui i benefici, il conto profitto e perdite tra vantaggi e svantaggi dell'indicazione della terna è sicuramente di segno negativo. Finisco per condizionare l'offerta rispetto a coloro i quali saranno disegnati come ternisti, tenuto conto che costoro potrebbero cedere o promettere la propria attività a più concorrenti, con buona pace del principio di segretezza delle offerte.

La disposizione sulla terna conseguentemente è l'unica, o meglio è la principale delle disposizioni dell'attuale articolo 105 del codice, che sarebbe effettivamente meritevole di cancellazione dall'ordinamento positivo. Allo stesso modo è fondamentale che le stazioni appaltanti provvedano a pagare direttamente i soggetti che, a diverso titolo, fanno parte della filiera dell'appalto, per evitare il verificarsi di problemi spesso sempre più gravi, in considerazione della crisi che attanaglia molte delle imprese italiane, così da consentire il pagamento diretto del mandante dell'ATI piuttosto che del subappaltatore, indipendentemente dal fatto che si tratti di piccole o medie imprese, come avviene attualmente, ma attraverso disposizioni di carattere

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

generale. Mi riferisco, in particolare, al caso delle associazioni temporanee di imprese: in effetti, l'associazione temporanea di impresa non determina di per sé l'esistenza di un soggetto giuridico nuovo, diverso, distinto rispetto al titolare del contratto.

Ebbene, non si comprende perché, sulla base del mandato all'incasso, l'impresa mandataria debba fatturare per l'intero e percepire per l'intero il singolo stato di avanzamento dei lavori, con tutte le pericolose ricadute sulla gestione, anche fiscale, dell'intera operazione, tenuto conto delle disposizioni del *reverse charge*, che sono disallineate tra il momento del pagamento della pubblica amministrazione nei confronti del primo soggetto della filiera e, viceversa, l'eventualità che a pagare il mandante, il subappaltatore o il fornitore dell'ATI sia il mandatario, con un regime fiscale che è proprio tra privati e non invece quello principale, pubblicistico, che attiene al soggetto direttamente titolare. Abbiamo dimenticato le regole di contabilità di Stato. È necessario che il codice dei contratti pubblici ritorni ad essere coerente e sistematico rispetto alle altre disposizioni del comparto pubblico più in generale. Altresì, sempre con riferimento al tema del subappalto, aggredito dalla nota contestazione e procedura d'infrazione da parte della Commissione



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

dell'Unione europea, è il limite massimo dello sconto ulteriore che il subappaltatore può praticare nei confronti del proprio dante causa. È già difficile di per sé per chi opera nel settore riuscire a effettuare controlli pregnanti circa il rispetto di questo principio. Se lo eliminiamo del tutto, in seno a una situazione generale di crisi, creiamo una situazione tremendamente al ribasso di vero e proprio sfruttamento - in questo caso - del contraente più debole, il subappaltatore, quando invece le norme attualmente vigenti continuano a sbandierare il principio in base al quale la pubblica amministrazione deve pagare il giusto e la pubblica amministrazione è garante del rispetto dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e del principio della stabilizzazione del lavoratore. Non mi riferisco in questo caso in maniera particolare ai lavori pubblici, ma il mio riferimento implicito è al comparto delle forniture e servizi, dove la percentuale d'incidenza della manodopera è incredibilmente maggiore e dove il problema della stabilizzazione del posto di lavoro è più sentito.

Faccio un esempio elementare: se per un appalto di servizi per igiene urbana o pulizie a seguito di gara pubblica vi è il subentro di un nuovo appaltatore a quello precedente, le norme di salvaguardia sociale (articoli 30

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

e 50 del codice attualmente vigente) postulano la necessità del trasferimento e dell'assorbimento del personale in capo al nuovo appaltatore. A tutela del cosiddetto contraente debole della filiera vi è necessità che si controllino anche con maggiore attenzione i margini di redditività dell'operazione, proprio perché viceversa, nel passaggio di ruoli, si finisce per danneggiare proprio l'anello più debole della catena.

Cerco di essere veloce per non rubare tempo anche agli altri colleghi. Sull'*in-house* è strana la previsione del decreto correttivo (mi sia consentito di dire che è lobbistica) al codice dei contratti che disallinea la quota di importo che il concessionario è tenuto ad appaltare all'esterno, in particolare per quanto riguarda le società concessionarie autostrade. So di toccare un argomento particolarmente delicato, però è anomalo che ci siano divergenze applicative nelle percentuali tra le concessionarie *tout court* e il mercato delle concessioni autostradali e, quindi, con riferimento alla necessità di variare l'articolo 177 dell'attuale codice.

Vengo ai criteri di aggiudicazione delle gare dell'offerta economicamente più vantaggiosa e del massimo ribasso. Al di là delle aspettative domestiche nazionali anche da parte del legislatore, è

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

classicamente e tipicamente materia in cui il legislatore principe è a Bruxelles e l'Unione europea, almeno fino a quando resteremo all'interno dell'Unione europea, predilige il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ovviamente è necessario che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è più efficiente rispetto a quello tradizionalmente italiano dello sconto, del prezzo più basso (che conosciamo dalle regole, ancora una volta, di contabilità di Stato, rimaste inalterate e risalenti al regio decreto n. 827 del 1924), sia basato su un principio sicuramente virtuoso, che è la miglior combinazione tra prezzo e qualità e che è ideale nel settore dei servizi e delle forniture. Nel campo dei lavori pubblici, se pretendiamo un progetto esecutivo, cosa devo offrire in termini di economicamente più vantaggioso se il legislatore pretende che a base di gara vi sia, come è giusto, un progetto di livello esecutivo e, tra l'altro, validato? I margini di migliorabilità dovrebbero essere assolutamente contenuti. Ergo, se dobbiamo però accettare il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, questa dev'essere quanto più possibile oggettiva e deve essere quanto più possibile non frutto di un'indagine (che presuppone l'esistenza di commissioni di superesperti, con tutti i problemi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

applicativi a cui stiamo assistendo in questi giorni), ma conforme a criteri oggettivi progettati nel dettaglio, in maniera tale da garantire sempre di più la possibilità dell'attribuzione di punteggi elementari.

Mi spiego meglio. L'esempio purtroppo va verso l'esperienza di tipo anglosassone, quelli della Brexit. In quel caso l'offerta è come rispondere a una sorta di questionario: sulla base di quel questionario, con dati oggettivi come il possedere il requisito X, si assegna il punteggio, mentre se non si possiede quel requisito non si attribuisce punteggio.

Viceversa, continuare a costruire l'offerta economicamente più vantaggiosa come lo strumento attraverso il quale realizzare un apprezzamento di tipo tecnico discrezionale - ma con il problema della discrezionalità che porta a tutte quelle necessità ed attenzioni verso la trasparenza e la necessità di lotta alla corruzione - necessariamente e indispensabilmente finisce per gravare e appesantire il procedimento. Si tende a insistere continuamente - e lo dice anche la nuova legge delega - sulla semplificazione, ma ci si deve rendere conto che la semplificazione non può andare d'accordo con la necessità di controlli pregnanti.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Ritornando all'offerta economicamente più vantaggiosa, vi è la necessità che sia basata su principi solo o prevalentemente di tipo oggettivo o, come si dice in gergo, *on/off*: se hai il requisito, sì; non hai il requisito, no.

Ciò aiuta a superare, almeno nella normalità dei casi e non nei grandi appalti o negli appalti complessi, la necessità della commissione di aggiudicazione di esperti (o i giudicatori, come li chiama l'attuale codice), che l'ANAC non è riuscita a trovare, tanto da non riuscire a compilare gli albi e gli elenchi attraverso i quali estrarre a sorte i nominativi in assoluta trasparenza dei commissari.

Dell'avvalimento ho già accennato. Ritorno a dire che purtroppo l'avvalimento è uno strumento, ancorché di matrice eurounitaria, che può essere causa di infiltrazioni, nocumento, *vulnus* nei confronti dell'effettiva capacità imprenditoriale, tecnico-organizzativa dell'impresa operatrice. Mi sta bene l'avvalimento come avvalimento di garanzia e, cioè, l'ausiliaria come garante, come soggetto in grado di surrogare la vecchia impresa che interviene per evitare l'inadempimento. L'ausiliaria - scusatemi il riferimento - può essere quel soggetto che firma per avallo una cambiale. L'anello mancante, nell'ambito dell'avvalimento, è che l'ausiliaria si impegna a

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

garantire solidalmente il risultato con il soggetto obbligato principale, ma per le stazioni appaltanti non abbiano previsto l'acquisizione di un titolo reale, cioè una cauzione o altra garanzia da parte dell'ausiliaria.

Introducendo queste disposizioni, che sono compatibili con i principi eurounitari, probabilmente riusciremmo ad ottenere un effetto deflattivo in ordine al ricorso all'avvalimento spinto.

Concludo con due brevissime annotazioni. La prima si riferisce, per coerenza e per le cose dette, alla necessità di mandare in cantina l'esperimento della legislazione flessibile delle linee-guida di ANAC, che di fatto hanno creato solo una sovrapposizione e un'ulteriore incertezza interpretativa.

Dobbiamo ricordare sempre a noi stessi la nostra tradizione culturale, ancor prima che giuridica, che è di tipo pandettistico, romanistico, non di *civil law*, non di tipo anglosassone. Lo *stare decisis* non ci appartiene; abbiamo bisogno di regolamentazione codicistica, possibilmente chiara e sintetica, non di iper-regolamentazione, ma non di tesi di laurea, quali sembrerebbero essere spesso i contenuti di talune linee-guida (dico una cosa politicamente scorretta, ma non riesco a farne a meno).

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

In ultimo, proprio con riferimento ad ANAC, è prezioso il contributo dell'Autorità indipendente soprattutto sul fronte del precontenzioso, per cercare - con tempi rapidi, non con quelli biblici a cui siamo stati abituati fino a adesso - di deflazionare il ricorso al giudice (che sia quello ordinario o quello amministrativo in questa fase non ci interessa), così come i poteri di vigilanza, di controllo. Probabilmente dovrebbero essere meno incisivi, per le ragioni di coerenza che ho affermato prima, i poteri paralegislativi che invece competono a voi. Detto questo, resto a disposizione per eventuali puntualizzazioni e cedo la parola al dottor Maisto, presidente di Assoverde.

*MAISTO.* Signor Presidente, ringrazio la Commissione per il tempo che ci sta concedendo. Rappresento Assoverde, l'Associazione nazionale dei costruttori del verde, sottoscrittore di contratto collettivo nazionale dei lavoratori, rappresenta tutta la categoria delle imprese che realizzano e mantengono le opere a verde. La nostra richiesta è semplicemente unica, per adesso, e riguarda la suddivisione della nostra categoria di appartenenza, cioè la OS24, in due parti differenti.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Partiamo dal concetto che le opere a verde non possono essere realizzate da tutti e in tutti i siti uguali per tutti; alcune opere del verde sono molto specifiche, come quelle del verde autostradale, quello dei campi sportivi, ma soprattutto c'è il restauro del verde storico. Chiediamo quindi che la categoria OS24 venga suddivisa in due categorie: OS24-A, che contiene (come è accaduto fino a oggi) tutti i settori, e OS24-B, che dovrebbe riguardare solo i siti storici vincolati. Più volte, infatti, ci siamo trovati di fronte ad imprese che hanno operato all'interno di siti storici non avendo la competenza, la professionalità per farlo e rovinando il nostro patrimonio storico-artistico. Questo è il motivo per cui ritengo utile presentare questa richiesta.

In effetti, mi rifaccio ai problemi relativi alla declaratoria, da rivedere con un futuro decreto, per la qualificazione degli operatori economici della OS24 in A e B, ma anche di altre categorie di cui mi faccio portavoce, come la OS21, per quanto riguarda le fondazioni speciali, la OS12-B, per i lavori paramassi, e la OS2, che riguarda il restauro, per la quale auspico si possano riunire le due categorie OS2-A e OS2-B, come era in passato. Questo è ciò che noi chiediamo come Assoverde e quindi come Confimi.



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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

*DAL COL.* Signor Presidente, onorevoli senatori, il mio intervento sarà brevissimo anche perché è stato già detto tutto dai colleghi.

L'Associazione nazionale noleggio autogrù e trasporti eccezionali che presiedo rappresenta i noleggiatori di mezzi che intervengono nei vari cantieri per le costruzioni. Chiediamo fermamente che all'interno del codice rimanga e venga maggiormente garantito il pagamento diretto su subappalto, ma anche sul nolo a caldo, perché spesso le nostre macchine intervengono nei cantieri non soltanto con il contratto del subappalto, ma proprio di un mero nolo a caldo, quindi macchinario con l'operatore. Siamo gli ultimi delle filiere, quindi spesso non abbiamo nessun tipo di controllo neanche sul tipo di appalto, perché ci chiamano chiedendoci ad esempio un'autogrù da 30 o da 40 tonnellate, noi facciamo l'intervento, andiamo via e nessuno sa niente. Inoltre spesso il problema è andare a incassare il dovuto per l'intervento eseguito. Chiediamo quindi di mantenere il pagamento diretto ai subappaltatori e di chiarire meglio all'interno della definizione chi sono i prestatori di servizio, i fornitori di beni e lavori; questo però nel passaggio del comma 13 non viene di nuovo riportato e lascia un dubbio interpretativo

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

e dunque chiediamo che venga esteso e chiarito meglio, possibilmente magari aggiungendo anche il contratto del nolo a caldo. Non c'è opera per la quale non si veda un'autogrù in un cantiere e il più delle volte le autogrù sono soggette a contratti di nolo a caldo, perché le macchine costano parecchio, inoltre la formazione, il *know how* dell'operatore richiedono proprio di non acquistare il mezzo, ma di noleggiarlo, perché si dà una garanzia migliore del servizio.

*CALASTRI.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'associazione Archeoimprese riunisce le imprese italiane che si occupano di archeologia. Il nostro settore, nel mondo degli appalti di riferimento, è la categoria OS25, quindi opere specialistiche 25. Il nostro comparto da tantissimo tempo soffre di numerosissimi problemi che nascono prevalentemente dalla deregolamentazione presente nel nostro Paese da diversi decenni, riguardante l'intersezione tra l'impresa o il professionismo privato e l'intervento statale. Noi aderiamo *in toto* a quanto l'avvocato ha detto ad inizio seduta, sui principi generali che portiamo avanti insieme a Confimi. Sottolineiamo alcuni aspetti che riguardano in particolare la nostra attività

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

che, nel mondo degli appalti, è assimilabile a quella del restauro, ma che ha le sue peculiarità e particolarità. La nostra è un'attività un po' problematica perché sostanzialmente si applica al patrimonio indisponibile dello Stato. Sappiamo infatti che il patrimonio culturale dello Stato è una delle colonne portanti della nostra Nazione e per questo dovrebbe essere normato molto e più approfonditamente di altri, invece rimane allo stato attuale e in questo limbo di disorganizzazione, soprattutto dal punto di vista dell'approccio degli appalti pubblici, che crea grandissimi problemi agli operatori e anche allo Stato, cioè alle soprintendenze, al Ministero dei beni e delle attività culturali che insieme a noi gestiscono la tutela, la valorizzazione dei beni archeologici e dei beni culturali in generale in Italia.

Faccio un semplicissimo esempio, che è anche uno dei cosiddetti cavalli di battaglia di Archeoimprese, ovvero la questione, accennata all'inizio dall'avvocato, della qualificazione delle stazioni appaltanti e anche degli operatori. Per noi la qualificazione delle stazioni appaltanti è importantissima, perché forse nel 99 per cento dei casi le stazioni appaltanti inventano di sana pianta il capitolato di appalto per i lavori archeologici, spesso nelle maniere più fantasiose. Per fortuna le grandi stazioni appaltanti

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

che negli ultimi vent'anni hanno avuto a che fare con l'archeologia, come Italfer, ANAS e altre, si sono dotate di una figura professionale *ad hoc*; tuttavia la progettazione, *in primis*, e anche la progettazione della parte archeologica, *in secundis*, viene fatta da non archeologi. Quindi, non ci sono delle figure, delle professionalità, all'interno delle stazioni appaltanti, in grado di creare un capitolato di appalto adeguato a ciò che si realizzerà nell'opera e nell'attività. La nostra necessità è, quindi, quella di uniformare un universo di capitolati di appalto, che vengono, come dicevo prima, creati e conformati sulle spicciole necessità delle stazioni appaltanti, prevalentemente di natura economica, non certamente di natura qualitativa o di importanza del lavoro che si va a fare. Pertanto, la stazione appaltante X mette a gara la giornata dell'archeologo, la stazione appaltante Y la sorveglianza al metro quadrato, la stazione appaltante Z lo scavo al metro cubo. Questa disomogeneità nel panorama delle grandi e piccole stazioni appaltanti pubbliche (non stiamo parlando solo di Italfer, ma anche del singolo comune, della *ex* provincia, della Regione, di tutte le stazioni appaltanti, che sappiamo essere tantissime in Italia) genera grandi problemi nella gestione dei cantieri e soprattutto un grandissimo spreco di denaro

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

pubblico. Credo che questo sia il presupposto principale per rendere più virtuoso questo panorama estremamente frammentato, fantasioso e deregolamentato dal punto di vista dell'approccio degli operatori archeologici nei confronti delle stazioni appaltanti.

Essendo in questa sede, come dicevamo prima, quasi tutti l'anello più debole della filiera, siamo assolutamente promotori del pagamento diretto da parte delle stazioni appaltanti e dei subappaltatori. Quasi tutti noi lavoriamo sempre o quasi sempre al 99 per cento in subappalto, perché le gare dirette di archeologia sono pochissime, purtroppo, in Italia; quindi generalmente si lavora a seguito di grandi operatori che costruiscono le opere pubbliche.

All'interno di questi meccanismi, noi - e altri insieme a noi - siamo assolutamente stritolati, soprattutto dal disallineamento dei pagamenti e della filiera economica, che nasce da questo tipo di attività, con grave danno, ovviamente, non soltanto per noi in quanto imprenditori, ma soprattutto per i lavoratori che sono poi, ovviamente, l'anello finale più debole di tutta la catena.

Ritorno ancora sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e, assolutamente, sulla qualificazione degli operatori economici. Mi riaggancio

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

a quello che ho detto prima: soprattutto nel nostro caso, le opere specialistiche in generale sono definite tali per una ragione: sono opere che non possono essere fatte da tutti (con rispetto parlando per chi posa tubi). Gli archeologici e i restauratori maneggiano il patrimonio culturale dello Stato, quindi prestano un'opera più che specialistica, che richiede grande professionalità e un *know-how* estremamente approfondito. Invece, nelle maglie larghe della *deregulation* degli ultimi decenni, di cui vi ho parlato all'inizio, il patrimonio dello Stato è stato di appannaggio di grandi ditte e imprese generaliste che, avvalendosi di un direttore tecnico archeologo e di una massa di operai per i lavori, hanno potuto prendere l'attestazione SOA, ossia la qualifica di ditte archeologiche, quando invece non lo sono, sono ditte edili.

Per noi il problema della qualificazione degli operatori, ai sensi del decreto ministeriale n. 154 del 2017 - che so essere in revisione, anche questo, in questi giorni - è assolutamente fondamentale; mantenere i parametri che erano stati indicati nel primo testo del citato decreto ministeriale n. 154 è assolutamente fondamentale per noi, perché l'alta specializzazione del nostro lavoro necessita che sia difesa e sia portata

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

avanti. Un altro aspetto molto importante per il nostro campo di attività è quello dell'archeologia preventiva, *ex* articolo 25 del codice. Nella revisione del codice degli appalti è stato fatto un grandissimo errore: accorpate gli *ex* articoli 95 e 96 del vecchio codice in un unico articolo e anticipare tutta la procedura dell'archeologia preventiva in fase di progetto di fattibilità. Prima, nel vecchio codice, l'articolo 96 era consequenziale all'articolo 95 nelle varie fasi della progettazione. Cercando una semplificazione, che invece è una complicazione, è stato anticipato tutto alla fase dello studio del progetto di fattibilità, quando in realtà spesso non ci sono le disponibilità finanziarie per effettuare tutta una serie di indagini archeologiche che costano e spesso anche molto. Ciò crea, ovviamente, un disallineamento ed una grave problematica di organizzazione e di reperimento dei fondi per espletare una procedura, quella dell'archeologia preventiva, che è una procedura assolutamente virtuosa, che è stata immaginata e pensata dal legislatore per andare incontro alle necessità delle opere pubbliche e che, se portata avanti nel giusto modo, permette di contenere costi e tempi. È quindi assolutamente importante che l'archeologia preventiva venga, sì, ottimizzata (perché può essere ottimizzata, limata, migliorata), ma sia riarticolata come era

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

organizzata nei due articoli del vecchio codice, per armonizzarla alle fasi della progettazione.

*ANGHINETTI.* Signor Presidente, sono Cristina Anghinetti, sono un'archeologa e ho una piccola ditta.

Ciò che ha detto il mio collega è molto importante. Aver accorpato e compresso tutto ciò che riguarda l'archeologia preventiva in un solo articolo comporta, non solo per chi va a agire in concreto, ma anche per le stazioni appaltanti, di dover sborsare energia, tempo e anche denaro pubblico per sanificare e bonificare aree che poi non saranno, magari, interessate dal progetto. Pensiamo al piccolo Comune che deve costruire un asilo, che ha pochi fondi ed è costretto a bonificare, in fase iniziale del progetto, un'area che poi, per un qualche motivo, non userà più. È uno spreco di denaro e di energia in un contesto che certamente non è adatto al nostro mondo.

Concludo citando l'avvalimento. Per noi l'avvalimento è stato, per anni, un veleno: hanno comprato teoricamente la nostra professionalità, che è altissima, aziende che poi, all'atto concreto, non hanno mai usato né archeologici né, peggio, restauratori, con un danno al patrimonio dello Stato,



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

cioè nostro. Chiediamo che l'avvalimento non venga ripristinato com'era prima, ma che perlomeno rimanga quello che è oggi. Io mi avvalgo di una ditta, ma quella ditta deve essere quella che agisce in cantiere, in quel contesto, per quel lavoro. Occorre, ancora, il controllo da parte della stazione appaltante affinché le operazioni vengano compiute nel rispetto della legislazione vigente.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio per questa spiegazione, che è utilissima per noi. Effettivamente, come dicevo prima, il nuovo codice degli appalti, nel tentativo di snellire, ha invece complicato, accorpendo. Ne è un esempio la questione del verde: tra il verde *standard* e il verde storico c'è un po' di differenza e purtroppo la normativa non è chiara.

Vi chiedo quindi se fosse possibile, oltre a farci pervenire la relazione, di far giungere all'attenzione del Presidente di questa Commissione una vostra proposta di emendamento, che è tra l'altro una proposta semplificativa. Non è infatti accorpendo così che si semplifica; così si pasticcia, per cui effettivamente è una sorta di semplificazione.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

Non è necessario accorpate, laddove si può dividere, tenendo presente che più la materia viene aperta, più ci si sposta verso altro tipo di situazione normativa. Per cominciare a fare un passo però in direzione della semplificazione, vi chiediamo di farci pervenire una proposta sui punti esatti da modificare, soprattutto per quanto riguarda il verde (quindi OS 24 e 25). Saranno interventi di portata diversa, trattandosi di una riforma del codice e di una riforma di semplificazione e snellimento dei cantieri ma quando avvengono questi pasticci, i cantieri non sanno come andare avanti, per cui si tratta in ogni caso di una semplificazione. Questo è quello che si potrebbe valutare come snellimento, rispetto cui dovrò confrontarmi con i colleghi, ma vorrei avere qualche precisazione da parte vostra.

DI GIROLAMO (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio tutti voi per l'importante esplicazione del vostro punto di vista.

Faccio mia la richiesta della collega Faggi, in particolare su quanto ha detto l'avvocato Lilli a proposito del pagamento diretto, che ha carpito in modo particolare la mia attenzione. Quando si parla di regole di contabilità dello Stato, si parla anche di ragioneria e di partita doppia. Quindi mi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

domando, ricollegandomi alla richiesta della collega Faggi, in che modo una ditta subappaltatrice può ricevere un pagamento diretto se non con una fatturazione diretta. La vostra risposta sarebbe per noi molto utile.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che sono molto sensibile alla questione dell'archeologia preventiva. Sono un geoarcheologo, tra le altre mie attività, e quindi conosco bene la materia. C'è un conflitto di interesse. Ho sempre criticato l'articolo 25 del codice attuale, perché credo che sia stato fatto veramente uno scempio e sia stata tolta ai nostri giovani la possibilità di lavorare e al nostro patrimonio archeologico quella di essere valorizzato nel modo adeguato.

ANGHINETTI. Quello che è accaduto in questi anni è che abbiamo perso il patrimonio umano. Come dicevamo prima, la nostra qualificazione è massima, sappiamo fare cose che tutto il mondo ci invidia su un patrimonio che tutto il mondo ci invidia. In trent'anni di carriera ho visto perdersi per strada colleghi bravissimi, devo dire soprattutto ragazze e donne: questo, se mi permettete, è un tasto molto dolente in questo Paese.

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

PRESIDENTE. Io ho visto emigrare moltissimi miei colleghi all'estero; ho amici che lavorano in Inghilterra, altri che lavorano in Germania e altri ancora che non lavorano perché purtroppo fanno gli itineranti. Ci aspettiamo quindi un vostro contributo su questo tema a cui siamo sensibili.

LILLI. Già l'attuale codice, con riferimento ai subappaltatori e limitatamente al caso delle piccole e medie imprese, consente il pagamento diretto e non si preoccupa di conciliare le disposizioni che riguardano il mondo dei contratti pubblici in generale con le disposizioni di contabilità.

DI GIROLAMO (M5S). Dobbiamo semplificare quindi.

LILLI. Però se la pubblica amministrazione è chiamata pagare un soggetto che non è il proprio contraente deve avere un titolo per farlo: questo è lapalissiano. Ahimè, il legislatore ha lasciato questo passaggio così per cui non vi sarebbe alcun problema con riferimento alle aggregazioni soggettive e mi riferisco alle associazioni temporanee d'impresa. Anzi, c'è una prassi

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

applicativa distorta da parte delle stazioni appaltanti o con riferimento agli uffici di ragioneria delle stazioni appaltanti.

Di fatto, per esperienza professionale normalmente, ad aggiudicazione dell'appalto effettuata in favore di un'associazione temporanea, si tende a negare l'esistenza delle varie componenti dell'ATI. C'è solo la mandataria capogruppo, ma in effetti quello rimane un contratto che è attribuito a più soggetti. Allora, occorre pretendere la fatturazione diretta (separata in quel caso), cosa che spesso non accade, perché si consente illegittimamente - lo sottolineo - che in caso di ATI a fatturare nei confronti della stazione appaltante sia la sola capogruppo, ma la capogruppo al pari delle altre imprese è cotitolare dell'obbligazione contrattuale: questo è il primo dato. Forse è il caso di chiarirlo.

FAGGI (*L-SP-PSdAZ*). Obbligazione solidale intende?

LILLI. Sì, ma è necessario che la fatturazione sia separata, mentre gli uffici di ragioneria tendono a dire che, a fronte di un contratto unico e di un mandato di pagamento unico, deve esservi un'unica fattura e un unico

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

*Resoconto stenografico n. 16*

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

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

soggetto. Invece, se la titolarità dell'appalto è multipla, bisogna prevedere la ricezione di tante fatture quanti siano stati i soggetti interessati al lavoro, e da qui la possibilità del pagamento diretto.

Il rischio è il seguente meccanismo: incassa la mandataria, emette la fattura per intero e crea quel disallineamento di cui abbiamo prima parlato. È su quei dati che bisogna incidere.

Un altro esempio riguarda il caso della creazione della cosiddetta società consortile a valle per l'esecuzione unitaria del lavoro: le ATI spesso, quando il quoziente economico dell'appalto è considerevole, tendono a costituire una sorta di stanza di compensazione, chiamiamola impropriamente così, e cioè la società consortile che ovviamente non subentra nella titolarità dell'appalto. In questo caso il famoso ragioniere di cui sopra, acquisita agli atti la costituzione della società consortile a valle, applica questo meccanismo come una vera e propria successione nella titolarità del contratto e, di fatto, si assiste ad uno spostamento del contraente. Ma questo non è vero, perché la società consortile subentra in tutto o in parte nell'esecuzione della prestazione, non nella titolarità del contratto. Quindi, non posso accettare le fatture della società consortile e, viceversa, è

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

sistematico che le si accettino. La società consortile è una scatola vuota; il creditore della società consortile (il gruista, il noleggiatore, il fornitore delle materie prime o dei calcestruzzi e via discorrendo), nel momento in cui non vede soddisfatto il proprio credito, di fatto ha un titolo nei confronti di un soggetto che sicuramente è insolvente perché è una scatola vuota.

*DAL COL.* Spesso le nostre aziende non lavorano in consorzi. È veramente un mero contratto di nolo, quindi una classica offerta con cui dico che la mia autogru costa "x" l'ora e ti fa questo servizio.

Vengo dalla provincia di Bolzano. In Alto Adige, da tantissimi anni l'ente pubblico, se l'azienda noleggiante comunica all'appaltante, cioè al cliente, che l'impresa esecutrice non ha pagato, blocca i SAL. Se una ditta non è stata pagata e in seguito viene fornita documentazione che attesta il pagamento, i SAL vengono sbloccati. In questo modo la questione del pagamento diretto diventa molto semplice. Un pagamento diretto dovrebbe avvenire con la documentazione contabile ma potrebbe essere anche un anticipo su un SAL perché l'attività di noleggio e di sollevamento che è stata svolta all'interno di quel cantiere è comunque prevista tra le attività che

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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

l'impresa esecutrice o subappaltatrice va a presentare e quindi sarà all'interno di un SAL che dovrà essere liquidato. Visto che l'attività c'è, perché la costruzione avviene perché ci sono le autogru che ti stanno aiutando, ciò viene messo in acconto al SAL. Nel 99 per cento dei casi vi posso garantire che basta una raccomandata dove si dice di non essere stati pagati perché i soldi arrivino, a meno che non ci si ritrovi davanti a scatole cinesi o a scatole vuote. In tal caso la situazione si complica. Comunque, avere all'interno del codice degli appalti questa possibilità è già un deterrente.

*CALASTRI.* Per quanto riguarda la questione del pagamento diretto, la conseguenza più terribile di questo meccanismo è ovviamente l'evenienza, che ultimamente è capitata spessissimo, che gli appaltatori, cioè le ditte che vincono l'appalto dalla stazione appaltante pubblica, abbiano problemi economici e quindi, a cascata, tutto questo si ripercuota, magari durante un cantiere ma anche in generale, sui subappaltatori e sui fornitori.

La mia azienda è particolarmente impegnata nella tutela del controllo archeologico dei metanodotti dove, negli ultimi cinque o sei anni, sono saltate alcune ditte molto importanti lasciando sul campo diversi milioni di



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

*Resoconto stenografico n. 16*

*8ª Commissione permanente*

*Seduta n. 58 del 12-03-19 (p)*

*Sede IC 0257*

pagamenti ai fornitori e ai subappaltatori che in diversi casi sono a loro volta falliti perché non sono potuti rientrare delle fatture che avevano emesso durante il cantiere. Ovviamente questo, con un pagamento diretto da parte della stazione appaltante non sarebbe avvenuto. È una forma di tutela anche nei confronti dell'anello debole della catena che molto spesso è quello che lavora su settori estremamente delicati come nel nostro campo che riguarda il restauro del patrimonio.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti il loro contributo.

Dichiaro concluse le audizioni odierne. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 20,05.*