



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 22

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

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

8^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

68^a seduta (pomeridiana): martedì 10 aprile 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

I N D I C E

Audizioni di rappresentanti di UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali), Confcommercio, INARSIND (Associazione di intesa sindacale degli architetti e ingegneri liberi professionisti italiani), Fondazione Inarcassa, UNI (Ente Italiano di Normazione), CONFORMA (Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prove Taratura) e ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)

PRESIDENTE	CANTONE
CAMPARI (L-SP-PSd'Az)	CAPACCIOLI
DESSI (M5S)	CERMINARA
FAGGI (L-SP-PSd'Az)	COMODO
FEDE (M5S)	DIRACCA
MALLEGGNI (FI-BP)	LOCATELLI
MARGIOTTA (PD)	SALZA
NENCINI (Misto-PSI)	SCARSELLA
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)	STIFANO
SANTILLO (M5S)	STOPPANI
	TORRETTA

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. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per UNSCP: il dottor Amedeo Scarsella, segretario nazionale vicario; per Confcommercio: il dottor Lino Enrico Stoppani, vice presidente vicario, l'avvocato Francesca Stifano, direttore centrale relazioni istituzionali e servizi legislativi, il dottor Roberto Cerminara, responsabile settore commercio e legislazione d'impresa, e l'avvocato Giulia Rebecca Giuliani, coordinatrice area legale, legislativa e tributaria Fipe-Confcommercio; per INARSIND: l'ingegner Michela Diracca, presidente, e l'ingegner Ivan Locatelli, segretario nazionale; per Fondazione Inarcassa: l'ingegner Egidio Comodo, presidente, l'ingegner Roberto Brandi, consigliere, il dottor Carlo Pedata, consulente esterno società Utopia, e l'architetto Francesca Bertuzzo, coordinatrice; per UNI: il dottor Piero Torretta, presidente, il dottor Alberto Galeotto, direttore normazione, e la dottoressa Alessandra Pasetti, responsabile della sede di Roma; per CONFORMA, l'ingegner Paolo Salza, presidente, il dottor Fabrizio Capaccioli, consigliere delegato settore costruzioni, l'ingegner Alessandro Sudati, coordinatore gruppo di lavoro ispezioni nelle costruzioni, la dottoressa Giorgia Golisciani, public affairs manager Reti, e il dottor Antonio Iannamorelli, direttore operativo Reti; per ANAC, il dottor Raffaele Cantone, presidente, la dottoressa Angela Lorella Di Gioia, segretario generale, il dottor Federico Dini, capo segreteria del presidente, il dottor Paolo Fantauzzi, portavoce del presidente, la dottoressa Caterina Bova, staff del presidente, e la dottoressa Nadia Pierantoni, segreteria del presidente.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali), Confcommercio, INARSIND (Associazione di intesa sindacale degli architetti e ingegneri liberi professionisti italiani), Fondazione Inarcassa, UNI (Ente Italiano di Normazione), CONFORMA (Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prove Taratura) e ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi. Sono previste ora audizioni di rappresentanti di UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali), Confcommercio, INARSIND (Associazione di intesa sindacale degli architetti e ingegneri liberi professionisti italiani), Fondazione Inarcassa, UNI (Ente Italiano di Normazione), CONFORMA (Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prove Taratura) e ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione).

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo sui canali *web*, Youtube 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 quindi adottata per il prosieguo dei lavori. Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Le audizioni avranno una durata complessiva di non più di trenta minuti comprensivi della relazione

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

illustrativa degli auditi e del tempo per eventuali domande da parte dei senatori e per le relative risposte. Invito tutti ad essere sintetici.

È ora prevista l'audizione di UNSCP - Unione nazionale segretari comunali e provinciali - nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici. È presente il dottor Amedeo Scarsella, segretario nazionale vicario.

Ringrazio il nostro ospite per la disponibilità e gli cedo la parola.

SCARSELLA. Nel documento che abbiamo predisposto e che abbiamo consegnato alla Commissione, abbiamo messo in evidenza alcuni elementi rispetto ai quali cercherò di fare una sintesi, anche perché credo che i lavori di questa giornata della Commissione siano un po' slittati in avanti con gli orari. Ovviamente ringrazio a nome della nostra organizzazione dell'invito da parte del Presidente della Commissione e porto i saluti del Segretario nazionale e dell'intera nostra organizzazione. Il Segretario comunale, come voi sapete, è la figura di vertice (la figura apicale) all'interno della macchina amministrativa comunale e nella sua funzione svolge una pluralità di attività inerenti la contrattualistica pubblica. Innanzitutto il Segretario partecipa agli

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

organi collegiali nella fase della definizione dell'indirizzo politico e, quindi, nella fase della programmazione dei lavori, e poi ha funzioni di coordinamento e sovrintendenza dell'attività della macchina amministrativa e, quindi, anche da quel punto di vista riesce ad analizzare il mondo dei contratti pubblici.

Infine, un'altra funzione del tutto particolare del Segretario è la funzione erogatoria, nel senso che al termine delle procedure amministrative di evidenza pubblica, una volta che è individuato il contraente, il Segretario provvede a stipulare i contratti con le funzioni notarili vere e proprie tra la parte pubblica, quindi l'ente locale, e la parte privata. Da questo punto di vista, nel documento che abbiamo consegnato, volevamo porre l'accento su alcuni argomenti; su taluni sarò molto breve, perché scorrendo i documenti presentati nelle precedenti audizioni ho potuto vedere che sono stati già ampiamente trattati da coloro che ci hanno preceduto. Il primo elemento di particolare criticità - che a quanto ho visto nella memoria del Presidente della Corte dei conti è già stato affrontato soprattutto ieri - riguarda l'aspetto relativo alla regolazione dei contratti pubblici, perché c'è una serie di norme di vario livello che arrivano, vengono catapultate sulle scrivanie degli

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

operatori, perché per gli appalti pubblici abbiamo la normativa comunitaria, la normativa nazionale e - non ultima - una serie di interpretazioni, attraverso quella che è definita la *soft law*, da parte dell'ANAC, che tendono, il più delle volte, ad essere aggiornate con frequenza. Questo crea un quadro di riferimento molto complesso ed è difficile potersi orientare, per gli operatori, con la certezza che invece imporrebbe un settore così delicato, qual è quello dei lavori pubblici. A questo aggiungo, perché è un dato abbastanza evidente, che a fronte di norme in cui il legislatore tende a rendere più flessibili, almeno, gli appalti di lavori e di servizi di minore consistenza, una volta che vengono introdotte le norme, a queste norme subentrano interventi di regolazione da parte dell'ANAC che, in realtà, reintroducono vincoli di varia natura. Faccio l'esempio degli affidamenti sotto i 40.000 euro, disciplinati dall'articolo 36, comma 2, lettera *a*), del Codice dei contratti, rispetto ai quali, dopo una prima impostazione della normativa, probabilmente per venire incontro ad esigenze di flessibilità, si è esclusa addirittura l'acquisizione di una modalità di preventivi, dopodiché ci sono le linee guida ANAC, che però costituiscono per noi operatori degli elementi di riferimento in cui in un modo o in un altro, comunque, si cerca di reintrodurre questi aspetti. Un'altra

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

ipotesi di particolare criticità riguarda, ad esempio, l'affidamento degli incarichi legali, che dal Codice dei contratti pubblici viene considerato settore escluso, mentre l'ANAC con le linee guida n. 12 ha introdotto una regolamentazione, ovviamente sempre attraverso queste linee guida, che in realtà avvicina molto - non le assimila - queste procedure alle procedure di evidenza pubblica. Non che noi siamo contrari a questo, ma è ovvio che gli operatori davanti a queste ambiguità (da una parte il legislatore che sembra andare in una direzione, dall'altra l'autorità di regolazione che comunque, giustamente, nell'ambito delle sue funzioni tiene comunque il freno tirato rispetto a determinate situazioni) riscontrano maggiori difficoltà nell'orientarsi in questo *mare magnum*. L'aspetto della chiarezza della normativa e della stabilità è quindi ampiamente auspicato dagli operatori e nel disegno di legge delega, presentato in questi giorni dal Governo, mi sembra che sia chiaro che l'intenzione del legislatore sia quella di andare incontro a questa richiesta forte che viene dagli operatori.

Un altro elemento relativo alle autonomie locali riguarda le centrali uniche di committenza, cioè i soggetti aggregatori. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una normativa che è incompleta, perché a fronte di un

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

testo normativo contenuto negli articoli 37 e 38, in cui si rinvia ad una serie di provvedimenti attuativi, questi provvedimenti attuativi non sono mai intervenuti. Tra l'altro, in alcune recenti sentenze - nel documento ne ho citata una del TAR Lombardia Brescia - affermano che, dal momento che non si è concluso, nonostante siano passati tre anni dall'entrata in vigore del Codice, il percorso di individuazione dei criteri minimi perché una centrale unica di committenza possa essere qualificata, i Comuni possono ancora svolgere in maniera autonoma le gare. Sono passati tre anni e ci troviamo ancora in questa situazione. Su questo, l'invito che vorremmo fare alla Commissione è quello di valutare con attenzione, anche sulla base degli interventi fatti prima di noi dall'Unione delle Province italiane e dall'ANCI, una scrittura attenta di questa disciplina, perché in realtà il tema delle funzioni degli enti locali non è attualmente disciplinato in maniera coerente dopo la riforma della Costituzione del 2001. Una recentissima sentenza della Corte costituzionale che si è occupata degli obblighi di gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti ha rilevato proprio questo: che in realtà l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, che prevederebbe, appunto, una differenziazione di funzioni tra i vari

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

soggetti che sono coinvolti e che formano l'amministrazione pubblica, questo tipo di allocazione di funzione in base alle dimensioni e alla capacità degli enti ancora non è avvenuto. Anche nell'articolo 37 si fa riferimento all'individuazione delle centrali di committenza tenendo conto dei principi di differenziazione, cioè quelli dell'articolo 118. In realtà il tema non è stato mai affrontato in maniera organica dal legislatore, che non ha mai individuato, dopo il 2001, correttamente quali sono le funzioni, perché non è possibile che la gestione di alcuni fattori e anche alcune gare di particolare rilievo, visto che parliamo di contratti, possono essere affrontati allo stesso modo da Comuni che hanno decine di dipendenti a Comuni che invece ne hanno migliaia. La varietà delle amministrazioni comunali è tale che l'individuazione di livelli di Governo che possono gestire questo argomento e questa materia, quali possono essere appunto, per quanto riguarda soprattutto i Comuni più piccoli, le Province, richiede una scelta di fondo, cioè sul sistema amministrativo locale che il Parlamento ritiene che sia corretto. Da quel punto in poi, tutto sarà più semplice, perché nel momento in cui sarà chiara la situazione di fondo, non si verificheranno ipotesi di dubbi come quello che rappresentavo proprio sul Codice degli appalti per cui dopo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

tre anni, ancora, ci sono Comuni che gestiscono le gare in maniera diretta e TAR che dicono che è corretto, nonostante che da tre anni ci sia un obbligo di gestione associata, in forma aggregata, di queste attività.

Concludo con tre argomenti che riguardano il personale. Ho letto nelle audizioni e nei documenti presentati che si parla di un freno rappresentato in alcune circostanze dal personale, per quanto riguarda eventuali responsabilità nella gestione delle procedure di gara. Su questo ci sono tre leve, rispetto alle quali, probabilmente, il legislatore può ragionare ed agire. La prima leva è quella della chiarezza nella compatibilità tra le varie funzioni. Come segretari - cito l'esempio che conosciamo meglio - nei piccoli Comuni ci troviamo ad essere responsabili degli appalti, ad essere coloro che rogano l'atto e ad essere responsabili della prevenzione della corruzione, perché la legge anticorruzione n.190 del 2012 ci ha attribuito anche questo compito. Ebbene, secondo una *FAQ* dell'ANAC i segretari non dovrebbero avere funzioni gestionali per quanto riguarda i settori esposti a rischio corruzione. In realtà, però, nelle amministrazioni più piccole il problema non è che i segretari lo vogliono fare - questo vale per tutto il personale - e vogliono porsi in una condizione di eventuale incompatibilità tra le varie

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

funzioni. In queste realtà, siccome si è in pochi, a volte è necessario, per poter agire, che ci si assuma delle responsabilità e la cosa più brutta è che, in alcune circostanze, il personale e i segretari si trovano di fronte all'alternativa tra assumersi responsabilità, che sanno che forse non sono compatibili tra di loro, oppure paralizzare l'attività dell'amministrazione. La chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità è uno degli elementi fondamentali, rispetto al quale ci permettiamo di chiedere massima attenzione alla Commissione.

Cito altri due aspetti, il primo dei quali riguarda la formazione. Il codice dei contratti è entrato in vigore il 18 aprile ed è stato conosciuto dagli operatori il 19 aprile 2016. Ci siamo trovati davanti a questa nuova normativa - tra l'altro molto corposa - senza aver potuto effettuare nessun tipo di formazione. Nella nostra posizione di vertice dell'amministrazione ci rendiamo conto della differenza tra una procedura per cui il dipendente ha avuto modo di essere formato e ha avuto modo di approfondire la tematica e la paura e l'incertezza che si hanno nell'agire, laddove tutto questo non ci sia stato. Quindi, oltre a tutte le attività *a latere* che generalmente sono previste nel codice dei contratti (penso alle linee guida e alle interpretazioni), voglio sollecitare l'attenzione sull'aspetto della formazione. I costi della formazione

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

sono stati assoggettati a limiti stringenti dalla legge di bilancio per il 2010. Addirittura per gli enti locali c'è il limite del 50 per cento delle spese sostenute per la formazione nel 2009. Parlando dal punto di vista della gestione delle risorse umane, non so se un imprenditore preferirebbe lasciare il proprio dipendente non adeguatamente formato rispetto ad una problematica, per risparmiare 500 euro - faccio un'ipotesi - grazie alla giornata di formazione che non ha fatto e lasciare che questo stesso dipendente gestisca gare per milioni di euro. Non so se ciò sia ragionevole: secondo noi non lo è.

Concludendo, il mio ultimo accenno riguarda il tema delle incentivazioni economiche, sempre a proposito del personale. Sulle incentivazioni economiche, soprattutto per quanto riguarda i lavori pubblici, c'è stata molta ambiguità. Si è passati da un momento in cui si riteneva che il personale interno non dovesse avere incentivi, perché le attività dovevano essere più che altro svolte all'esterno, ad un momento in cui, invece, le incentivazioni sono tornate e adesso, nello schema del decreto sblocca cantieri, addirittura si prevede nuovamente l'incentivazione per la progettazione, che era stata esclusa dal famoso articolo 113 del codice dei

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

contratti. Sulle incentivazioni ci permettiamo di rilevare che occorrerebbe una coerenza complessiva del sistema perché, a fronte di alcuni settori in cui i dirigenti percepiscono incentivi - pensiamo alle attività svolte dall'Avvocatura o a quelle svolte per il recupero dei tributi, come è stato previsto dall'ultima manovra di bilancio - ci sono poi altri settori, come quello dei contratti, in cui invece i dirigenti, a seguito del decreto legislativo n. 90 del 2014, sono stati esclusi.

Una cosa particolare riguarda i segretari, che percepivano dei diritti di rogito dai contratti stipulati nell'interesse dell'ente, per lo svolgimento delle funzioni notarili. Adesso questa remunerazione è rimasta per un gruppo di segretari, cioè per quelli che svolgono questo tipo di attività nei Comuni in cui non ci sono i dirigenti - quindi nei Comuni più piccoli - mentre nei Comuni dove ci sono i dirigenti, nonostante ci sia una maggiore responsabilità per lo svolgimento dei lavori, questa attività non è remunerata. Ciò che vorremmo si prendesse in esame, anche se ovviamente non è questa la sede, è il fatto che anche la coerenza retributiva rispetto alle funzioni e alle responsabilità ha il suo peso. Non è che non lavoriamo perché non veniamo pagati - questo non l'ha mai detto nessuno e non lo farà mai nessuno - però

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

vedere che ci sono degli squilibri rispetto all'assetto retributivo della dirigenza, probabilmente è una cosa che non offre motivazioni particolari. Ho concluso, sperando di aver mantenuto il mio intervento in tempi ragionevoli.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

NENCINI (*Misto-PSI*). Ho solo una domanda da porre al nostro auditore: siete già stati auditati dal Governo, oppure no?

SCARSELLA. No.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). In questa sede ci sono tanti amministratori locali e dunque è importante sapere qual è il ruolo del segretario, anche se tante cose che ha detto il nostro auditore personalmente le avevo già sentite sul campo da chi svolge il ruolo di segretario. È comunque importante ascoltare chi deve applicare ciò che si va a legiferare.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Sono tra le prime a dire che i tecnici hanno paura di incappare in qualcosa, se sbagliano. L'intervento del nostro audito ha messo in evidenza la questione della formazione, perché spesso e volentieri riconosciamo l'importanza di formare il personale, ma allo stesso tempo vengono ridotte le possibilità di spendere per la formazione. Secondo me questo è un punto importante. Bene o male, gli altri punti che ha evidenziato il nostro audito li conoscevo già, ma lo ringrazio comunque per averci spiegato chiaramente come funziona la macchina del Comune. A mio avviso è importante riuscire a capire che è vero che il codice degli appalti va ad applicarsi alle grandi forniture - pensiamo ad esempio alle Ferrovie dello Stato - ma alla fine lo stesso codice degli appalti si applica anche ai Comuni di 300 abitanti. Quindi bisogna fare una distinzione, probabilmente, relativa al tipo di appalto di cui si sta parlando.

MALLEGNI (*FI-BP*). Desidero porre la stessa domanda che rivolgo a tutti gli auditi, non perché abbia dei dubbi sul mio punto di vista relativo all'ANAC, ma perché spero di essere confortato anche dal nostro audito.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Una delle questioni emerse in questi mesi di audizione, al di là delle opinioni personali, e uno degli elementi di criticità - come ha ricordato *en passant* la collega Pergreffi - è la questione della responsabilità del RUP, il responsabile unico del procedimento o dei dirigenti responsabili dei settori. In relazione a queste responsabilità - ne abbiamo parlato anche ieri con il Presidente della Corte dei conti - è emersa in maniera lampante un'invasione di campo (mi si passi il termine) nell'ambito normativo da parte di quella che dovrebbe essere un'Autorità indipendente, ovvero l'ANAC. Essa ha svolto e svolge di fatto un ruolo più che altro inquisitorio, cosa che non dovrebbe essere, visto che la normativa non le attribuisce questo tipo di ruolo. Pertanto, molti Comuni, molti funzionari, molti dirigenti, molti responsabili e molti segretari comunali, prima di definire un procedimento, chiedono pareri e informazioni, quasi una sorta di lasciapassare, all'ANAC, che di fatto si insinua in una funzione che non le è propria. Su questo vorrei conoscere il suo punto di vista in qualità di rappresentante della categoria.

SCARSELLA. In merito alla funzione dell'ANAC e a come la stessa viene esercitata, credo di averne parlato in maniera molto sommaria. Ad ogni

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

modo, al di là delle interpretazioni sul caso specifico che dà l'ANAC - in base a una normativa ha il potere di dare pareri in fase pre-contenziosa - il problema è che in molte circostanze l'ANAC produce linee guida che sono previste dal codice degli appalti. Tali linee guida sono di tre tipi: il primo tipo viene recepito da un decreto ministeriale, quindi è un regolamento a tutti gli effetti; poi, ci sono le linee guida vincolanti, rispetto alle quali è lo stesso codice degli appalti che rimette all'ANAC la predisposizione di alcune discipline; infine, il *mare magnum* delle linee guida non vincolanti. Quest'ultimo è un fenomeno che incuterebbe paura in chiunque. Nello specifico, l'ANAC emana una direttiva, una linea guida che non è vincolante. Cosa significa questo? Si tratta di una buona pratica che dà suggerimenti alle amministrazioni, però, quella buona pratica diventa subito parametro di riferimento per qualsiasi giudice, sia penale che contabile. A questo punto, quella che è una disciplina, che dovrebbe essere un aiuto alle amministrazioni perché svolgano, secondo determinati modelli, le proprie attività, diventa il parametro o uno dei parametri di riferimento della legittimità delle azioni delle amministrazioni. Non so se sono stato chiaro. In tal senso, la linea guida non è formalmente vincolante - la norma dice che c'è

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

la possibilità comunque di discostarsi motivatamente - ma già il fatto che ci si discosta motivatamente da una buona prassi è un rischio poiché si dovrà comunque giustificare il perché ci si è discostati da quelle prassi indicate dall'ANAC.

Ho fatto riferimento, non casuale, alle linee guida sull'affidamento degli incarichi legali perché la giurisprudenza era arrivata a un punto in cui si riteneva che il singolo patrocinio fosse un incarico fiduciario, quindi, che non occorresse alcun tipo di procedura. Ebbene, ANAC ha approvato linee guida secondo cui, in base ai criteri che anche nei settori esclusi si applicano a qualsiasi tipo di affidamento, occorre rispettare la trasparenza e l'imparzialità - per carità, tutte cose che conosciamo - e ha fissato dei paletti abbastanza rigidi, cosicché un affidamento non fatto in quel modo, inviato alla Corte dei conti, ci obbliga tutti a dover giustificare le ragioni. Quindi, quello attuale è un sistema normativo con la triplice possibilità di adottare linee guida. Peraltro, le linee guida non vincolanti non sono neanche immediatamente impugnabili. Facciamo un'ipotesi: gli avvocati ritengono che quelle linee guida sui servizi legali non sono legittime. Ebbene, non le possono impugnare perché, non essendo un atto concretamente applicato,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

non possono essere impugnate. Cosa si può impugnare? L'atto amministrativo del Comune che attua quelle linee guida. Quindi, ci troviamo a dover applicare delle regole - perché altrimenti potremmo dover giustificare a qualcuno perché non lo abbiamo fatto - ma, applicandole, non è detto che siamo «coperti» perché un giudizio, che potrebbe instaurarsi soltanto a seguito del provvedimento applicativo, potrebbe stabilire che comunque è sbagliato. Da qui la paura degli operatori.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali per il loro contributo.

Intervengono ora, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per Confcommercio: il dottor Lino Enrico Stoppani, vice presidente vicario, l'avvocato Francesca Stifano, direttore centrale relazioni istituzionali e servizi legislativi, il dottor Roberto Cerminara, responsabile settore commercio e legislazione d'impresa, e l'avvocato Giulia Rebecca Giuliani, coordinatrice area legale, legislativa e tributaria Fipe-Confcommercio.

Vi ricordo di contenere possibilmente gli interventi in trenta minuti per la presentazione e la discussione di eventuali critiche o suggerimenti.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

STOPPANI. Signor Presidente, anzitutto vi ringraziamo per l'attenzione che ci dedicate e del tempo che ci riservate.

Il Presidente ha già detto chi siamo. Confcommercio è a favore dell'iniziativa della Commissione di avviare un'indagine conoscitiva in merito ai profili applicativi del codice degli appalti, perché, contrariamente alle aspettative - tra l'altro, alte - nella prassi i risultati si sono dimostrati inefficaci se non, in alcuni casi, addirittura non adeguati rispetto a quelli che erano gli obiettivi del provvedimento, finalizzato ovviamente al rilancio degli investimenti pubblici, fondamentali anche per la crescita e per il contenimento dei costi.

Oltre a non aver dato pieno riscontro agli obiettivi, il codice non ha neppure risposto a quelle che erano le esigenze di mercato: si aspettavano procedure più snelle, capaci di rispondere sia alle esigenze della pubblica amministrazione - in termini di minori tempi e migliori condizioni contrattuali possibili - sia alle esigenze degli operatori economici che si aspettano regole chiare, tempi certi e minori oneri da un punto di vista amministrativo e burocratico. Su questo tema, già in passato, in occasione

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

del recepimento delle tre direttive europee riconducibili al cosiddetto pacchetto appalti, Confcommercio, per conto delle imprese rappresentate soprattutto nell'area dei servizi e delle forniture, aveva presentato apprezzamenti sulle linee allora presentate, perché prevedevano un maggiore accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici; contenevano il perseguimento dell'obiettivo del miglior rapporto qualità-prezzo con la valorizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure di aggiudicazione. Lo stesso *corpus* normativo era più snello, con l'inserimento di strumenti cosiddetti di *soft law* che davano una maggiore flessibilità, in seguito indeboliti da alcuni provvedimenti, quali quello sul reddito di impresa, che hanno creato qualche difficoltà di carattere procedurale. Ad ogni modo, l'obiettivo generale, ovvero semplificare le procedure e ridurre gli oneri amministrativi funzionali ad agevolare le piccole e medie imprese nell'accesso agli appalti pubblici, di fatto e nella sostanza è stato disatteso anche se c'erano e ci sono le misure destinate al perseguimento di questa finalità. Oltre a questo, ci sono anche effetti negativi, in termini di oneri amministrativi e burocratici, in conseguenza delle previsioni di carattere processuale sul cosiddetto rito superaccelerato.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8ª Commissione permanente</i>		

Infatti, nelle procedure di gara, uno dei principali elementi di costo è collegato alla gestione del contenzioso che ha una buona finalità, ovvero ridurre il contenzioso sproporzionato, ma che è una barriera di accesso alla giustizia amministrativa da parte delle piccole e medie imprese.

Infine, Confcommercio ha sempre auspicato una disciplina più adeguata ai settori dei servizi e delle forniture che rappresenta. Nella pratica, però, se ci sono stati alcuni oggettivi miglioramenti, di fatto c'è una carenza di disposizioni di maggior dettaglio rispetto alla specificità dei contratti nonostante gli affidamenti per servizi e forniture siano, per numero e per valore, addirittura superiori a quelli dei lavori.

L'affermazione stessa, poi, secondo cui il paradigma principale su cui si fonda la disciplina degli appalti pubblici continua ad essere rappresentato dagli appalti di lavoro è confermata sia dal dato normativo - si vedano, per esempio, le disposizioni in materia di lotto funzionale - sia dalla circostanza che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rimane l'amministrazione competente su questa vicenda. Ciò premesso, insomma, molto sinteticamente evidenziamo quelle che sono le principali criticità e alcune proposte di emendamento. Per quanto riguarda la prima criticità, la vediamo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

nella suddivisione dei lotti. A causa della centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, si ha una concentrazione di potere d'acquisto e una drastica riduzione delle gare. Ciò penalizza le piccole e medie imprese, che molto spesso sono bypassate dalla contrattazione che va direttamente ai grandi produttori, nel caso di forniture di beni, oppure ai principali *player* nel caso di prestazioni di servizi; le gare CONSIP delle centrali di acquisto regionali, pur prevedendo la divisione dei lotti, in concreto e sistematicamente sono in contrasto con il coinvolgimento delle piccole e medie imprese. La conseguenza è che la domanda pubblica è sempre più appannaggio di pochi, mettendo a rischio gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva voluta dal legislatore europeo. Tale conseguenza è documentata anche dai numerosi interventi del TAR o dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che vanno a verificare l'esistenza dei cosiddetti cartelli tra le imprese, che sono sempre molto più facili da organizzare quando sono in pochi a competere in queste gare. Ciò è dovuto al mancato adattamento della definizione di lotto funzionale, che è facile per gli appalti per lavori, invece non è definito per quanto riguarda gli acquisti di beni o le prestazioni di servizi. Le conseguenze sono danni in

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

termini di inefficienza del sistema, sperpero del denaro pubblico, creazione di cartelli o infiltrazioni di carattere malavitoso.

Su questi argomenti, in particolare il Consiglio di Stato o il TAR hanno messo in discussione il requisito del fatturato, che è pregiudizievole per i principi della concorrenza, perché c'è una partecipazione limitata ai grandissimi operatori. Comunque, al di là del fatturato, in termini generali la dimensione dei lotti, i requisiti richiesti di fatturato, la possibilità di partecipare a più lotti e il cumulo dei requisiti sono aspetti sproporzionati rispetto all'esigenza di favorire la massima concorrenza e che di fatto limitano la partecipazione alle piccole e medie imprese con un danno alla pubblica amministrazione. Al riguardo Confcommercio ha una sua idea, ma è sufficiente rimandare alle sentenze che abbiamo inserito nel testo, per convincervi che questa è una valutazione sempre rispettosa di una criticità che per noi è molto importante e sulla quale nel documento che vi abbiamo consegnato facciamo delle proposte di modifica.

Collegata alla suddivisione dei lotti, c'è anche la centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stazioni appaltanti. A nostro avviso, sempre per favorire l'accesso delle piccole e medie imprese è necessario

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8ª Commissione permanente</i>		

modificare il sistema di centralizzazione della committenza, che secondo noi è un ostacolo non solo e non tanto per l'espansione, ma anche per il solo recupero di quote di mercato pubblico per le piccole e medie imprese. Pertanto, anche su questo aspetto è necessario un ripensamento alla luce del sostanziale fallimento e del carattere controproducente di acquisti obbligatori a mezzo di una centrale di committenza, indipendentemente dalla possibilità di spuntare condizioni più vantaggiose sul mercato; anzi, questa che è la posizione di Confcommercio, molto spesso è anche gradita e voluta da molte amministrazioni pubbliche, obbligate a procedere su una strada più costosa anche se c'è un'altra alternativa più vantaggiosa sul mercato.

La terza criticità - su cui proponiamo un emendamento che trovate nel documento che vi lasciamo - riguarda il tema dell'equo compenso. Confcommercio ritiene importante esplicitare anche nel codice dei contratti pubblici l'applicazione del principio dell'equo compenso, che la pubblica amministrazione è chiamata a garantire in attuazione dei principi di trasparenza, del buon andamento ed efficacia delle proprie attività, in relazione alle prestazioni rese da professionisti. Negli appalti pubblici si registra un progressivo e rilevante ridimensionamento dei compensi anche

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

per prestazioni qualificate. D'altronde, negli appalti pubblici non può essere valorizzato solo il criterio del prezzo del servizio, ma anche quello della qualità, del merito e dell'efficienza delle prestazioni, coerentemente anche con la lettera della legge, che considera assolutamente importante il criterio di economicità, ma è altrettanto importante che ad esso sia abbinato quello della qualità, che è un principio cardine per il sistema delle opere pubbliche, molto spesso vanificato dalle gare al ribasso. Anche su questo aspetto dell'equo compenso, proponiamo un emendamento che potete trovare nel documento. Vi è poi il tema del valore delle concessioni. Il legislatore, recependo l'orientamento comunitario, ha voluto prevedere l'obbligo per le stazioni concedenti di stimare il valore delle concessioni al fine di consentire all'operatore economico di formulare un'offerta ponderata, consapevole ed in equilibrio economico-finanziario. Spesso però le stazioni appaltanti omettono la puntuale indicazione del valore delle concessioni, oppure il valore non rispecchia la realtà a causa di una carente istruttoria. Pertanto a nostro avviso è necessario rafforzare e precisare il concetto in base al quale il valore della concessione è stimato prima della indizione della gara con un metodo oggettivo e verificabile; inoltre è sempre necessario rafforzare e

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

precisare il concetto in base al quale la durata della concessione debba essere determinata dalla pubblica amministrazione, affinché sia consentito all'operatore economico il rientro dell'investimento che è chiamato a fare; la conoscenza dei flussi dei corrispettivi deve cioè essere il primo elemento per determinare valore e durata della concessione. Lo richiede Confcommercio, ma la stessa ANAC lo ribadisce per la giusta locazione e ripartizione dei rischi sottostanti all'assunzione di una gara o comunque di un bene in concessione.

La quinta criticità è riferita ai buoni pasto, cioè ai servizi sostitutivi della mensa aziendale. La situazione è grave e nota, denunciata e non più rinviabile nella soluzione. Il fallimento di QUI! Group è grave, prevedibile e impone ripensamenti sull'intera normativa. Sull'argomento dei buoni pasto la causa è una sola, lo dice il vice presidente vicario di CONFCOMMERCIO che è anche il presidente della Federazione dei pubblici esercizi italiani (FIPE), all'interno dei quali vengono spesi questi buoni pasto. Al riguardo rimando all'audizione che la FIPE ha svolto il 5 febbraio 2019, nel corso della quale le criticità erano state ben precisate. A me basta solo richiamare la causa principale della dequalificazione di questo mercato, che sta nelle

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

offerte spregiudicate e insostenibili in gara e nell'ultima gara CONSIP superiore addirittura al 20 per cento: non esiste che in un mercato in cui ci sono quattro soggetti, tre perdono e uno solo guadagna, nella fattispecie la CONSIP, le gare pubbliche. Sul fallimento di QUI! Group, se da una parte abbiamo apprezzato che sia stato attivato il tavolo di gestione della crisi e la continuazione del servizio con il subentro della seconda azienda vincitrice, è incomprensibile che nel decreto-legge concretezza vengano stanziati 20 milioni, tramite l'escussione di cauzione e la dotazione di un fondo, destinati alle sole pubbliche amministrazioni coinvolte; i pubblici esercizi, ovviamente, sono stati esclusi e ci dispiace perché il servizio lo hanno reso e anticipato ai dipendenti pubblici, tra l'altro versando anche l'IVA sui *ticket* nel frattempo incassati. Pertanto il settore dei pubblici esercizi, nonostante le considerazioni, le attenzioni, le ragioni ricevute rispetto alla loro posizione, non hanno nessun provvedimento a favore e sono gli unici a subire il danno economico: si consideri che il danno di QUI! Group limitatamente al mondo del pubblico esercizio e della distribuzione commerciale è quantificato in 200 milioni di euro, sui quali pesano circa 20 milioni di IVA già versata. Confcommercio è consapevole dell'importanza economica del mercato dei

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

buoni pasto (decontribuito per i datori di lavoro, defiscalizzato per i loro dipendenti), evidenziamo pertanto che il fallimento di QUI! Group e la situazione di degrado di questo settore evidenziano i limiti, la vulnerabilità e le debolezze di un sistema che ha bisogno di una revisione. A questo proposito ci permettiamo di lasciare alcune osservazioni, che riguardano innanzitutto l'inquadramento generale. Questo mercato, infatti, ha la peculiarità di essere un sistema fatto di quattro soggetti. Due sono le tipologie classiche dei contratti pubblici: il contratto di appalto bilaterale, tra appaltatore e appaltante, e i contratti di concessione trilaterale. Quello dei buoni pasto è un mercato quadrangolare, fatto dalla stazione appaltante, dalla società di emissione dei buoni pasto, dai dipendenti della stazione appaltante (questi tre soggetti rientranti in rapporti tra di loro regolati dal diritto pubblico), infine dal pubblico esercizio, con un rapporto di diritto privato e relativo al convenzionamento con le aziende emittitrici di buoni pasto. Pertanto innanzitutto andrebbe anche meglio inquadrata la natura contrattuale di questi contratti di convenzionamento. Inoltre, forse è anche più importante l'estensione al settore dei pubblici esercizi dell'ambito di copertura della garanzia definitiva, di cui agli articoli 103 e 104 del decreto

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

legislativo n. 50 del 2016, perché i pubblici esercizi sono esclusi dalla partecipazione al rapporto pubblicitario del contratto d'appalto; invece la garanzia definitiva sarebbe da estendere anche a copertura delle inadempienze delle società di emissione dei buoni pasto nei confronti di pubblici esercizi. Al riguardo, sottolineo che basterebbe sostenere l'emendamento presentato nel decreto-legge concretezza, che estende la garanzia anche ai pubblici esercizi.

La terza cosa da fare, nel settore dei buoni pasto, sarebbe l'inserimento di penali nel contratto pubblico tra stazione appaltante e società di emissione dei buoni pasto, che sarebbe utile per garantire una maggiore attenzione degli emittitori nel puntuale adempimento delle proprie obbligazioni anche nei confronti di pubblici esercizi. Infatti, lo strumento delle penali legherebbe di più il contratto pubblico tra pubblica amministrazione ed emittitori al contratto privato che regola i rapporti tra l'emittitore e i pubblici esercizi, con la previsione pertanto di penali per ritardi di pagamento e per il rispetto di altri accordi di natura contrattuale.

Il quarto suggerimento è l'estensione della delega ministeriale quanto a *format* contrattuale e alle clausole inderogabili, che sarebbe utile per

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

garantire una maggiore uniformità con un *format* contrattuale unico senza le cosiddette clausole vessatorie che oggi appesantiscono questi contratti, dove la parte debole la fanno i pubblici esercizi, e un maggiore potere di intervento ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione circa i contenuti degli accordi di convenzionamento tra emittitori e i pubblici esercizi per superare gli attuali rapporti di forza contrattuale, dove molto spesso si sottoscrivono contratti di adesione.

Infine, richiediamo maggiore trasparenza delle procedure nell'esecuzione contrattuale e nella sostenibilità dell'offerta perché oggi, per quanto riguarda i criteri dell'offerta di aggiudicazione, non vale più il principio della offerta economicamente più vantaggiosa ma la commissione pagata dagli esercenti è stata agganciata agli sconti di cui godono i committenti, con la conseguenza che le società emittitrici partecipano offrendo condizioni evidentemente eccessive, salvo poi ristornare in pieno, senza possibilità di negoziazione, ai pubblici esercizi. Questo ha avuto una conseguenza immediata. L'ufficio studi di FIPE porta due dati emblematici sull'argomento. La gara CONSIP 7 fatta nel 2014-2015 aveva il valore medio non ponderato del 4,03 in termini di commissione, la gara CONSIP per i

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

buoni pasto elettronici 1 aveva un valore medio ponderato del 4,66 quella fatta l'anno scorso, la gara CONSIP 8, aveva un valore medio ponderato con uno sconto del 19,65, che è assolutamente inaccettabile. Chiediamo quindi l'eliminazione del criterio del massimo ribasso perché produce effetti distorsivi (come scrivo nella considerazione che ho lasciato), con l'attenzione a privilegiare anche gli aspetti qualitativi dell'offerta, che sta nella qualificazione della rete dei pubblici esercizi, nella loro diversificazione, nella loro capacità di offrire anche opzioni diversificate ad esempio a favore dei vegani o delle mamme o sui temi degli allergeni. C'è anche una asimmetria che va gestita che riguarda l'aliquota IVA, perché da una parte lo Stato è creditore verso i committenti dell'aliquota IVA del 4 per cento, dall'altro è debitore verso i pubblici esercizi dell'aliquota IVA del 10 per cento, per cui anche questa sarebbe una cosa che meriterebbe una definitiva sistemazione. Infine, sulla rete degli esercizi convenzionati, quello che noi chiediamo è la verifica puntuale circa la sussistenza della rete *ante* ma anche durante l'esercizio dell'appalto.

Questa è - l'ho esposta velocemente, ma spero di essere stato esaustivo
- la posizione di Confcommercio su un tema che viene considerato

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

assolutamente rilevante da alcuni nostri settori, basti pensare alle nostre aziende che fanno pulizie o ai settori dei pubblici esercizi a cui ho fatto riferimento e che io rappresento, che sul tema degli appalti ci trasmettono la loro preoccupazione, perché ne va anche del loro futuro. Al riguardo, rappresentiamo anche una parte della ristorazione collettiva - i cui rappresentanti ho visto che avete audito stamattina - quella delle mense scolastiche e ospedaliere, una buona parte della quale sta anche all'interno della nostra federazione.

Questa, Presidente, è la mia breve esposizione. Siamo a disposizione, i colleghi della parte tecnica di Confcommercio eventualmente mi sosterranno nel replicare, se servisse, alle domande che mi verranno poste.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Desidero innanzitutto ringraziarvi per questa esposizione, noi abbiamo audito molti portatori di interessi molto importanti a livello istituzionale e fa piacere sentire anche voi.

La domanda che le faccio è cosa pensa di una revisione di questa norma, suddividendola però fra la parte lavori e la parte servizi e forniture. Da parte nostra, dalla parte del legislatore, dalla parte di colui che guarda,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

sarebbe più opportuno che il compendio normativo fosse così raggruppato in un'unica situazione e poi diversificato e disciplinato. Stando a sentire, invece, le diverse interlocuzioni, mi sono fatta questa idea, che magari può essere balzana e che magari non troverà neanche una possibile attuazione, ma effettivamente sarebbe forse meno complicato disciplinare gli appalti di servizi e forniture, con tutte le loro specificità, anziché magari dover poi disciplinare nel merito e di più, con commi e sottocommi, perché è tutto insieme. Su questo vorrei il suo parere.

STOPPANI. È una domanda che non mi trova preparato, ma da un punto di vista logico, mi sembra una proposta assolutamente pertinente e razionale. Anzi, se si avesse una disciplina dedicata ai settori di servizi e forniture, si eviterebbe di confondersi sempre con quella dei lavori, che ha una complessità e un'organizzazione assolutamente diverse. Mi trova, quindi, favorevole, anche perché consentirebbe di uscire da un equivoco, per cui molto spesso troviamo più attenzione quando si parla degli appalti, si pensa solo al tema dei grandi lavori e dei grandi investimenti e si tralasciano questi aspetti che creano poi pregiudizi alle aziende che noi rappresentiamo. La

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

proposta è certamente pertinente e assolutamente condivisibile; è chiaro che poi, al di là dell'impianto normativo, noi guardiamo molto spesso ai risultati. Se per avere migliori risultati questa potrebbe essere una soluzione, noi non possiamo che sostenerla e accompagnarla.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Ovviamente, allora - mi rivolgo all'avvocato - ci sono delle situazioni in cui magari si intersecano questi due tipi di appalto. Ci potrebbe essere quindi qualche elemento che collega le due situazioni, ma dato che le discipline sono estremamente diverse, proprio per la loro natura, ma anche dal punto di vista tecnico e di contenuto, si potrebbe magari provare a individuare un'impostazione di questo tipo e andare a disciplinare solo le parti in cui le due cose convergano. Vorrei avere un suo parere.

STIFANO. Sì, siamo assolutamente favorevoli.

Ricordo, tra l'altro, che in passato la normativa sugli appalti nasce come una normativa separata tra filone lavori e filone forniture e servizi e, nonostante le difficoltà applicative del tempo, in realtà il favore per questo tipo di impostazione è sempre stato un favore condiviso da tutti. Si è cercato

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

poi di assemblare le due normative nella convinzione che i principi generali potessero comunque appartenere ad entrambi, ma la materia degli appalti è talmente specifica che poi ha delle ricadute completamente diverse nella gestione dei singoli bandi. Siamo quindi favorevoli al ritorno ad una divisione e semmai i principi generali possono assolutamente trovare una convergenza.

MALLEGNI (*FI-BP*). Una delle questioni sulle quali c'è un dibattito estremamente aperto, voi l'avete ricordata al punto 1, è sulla suddivisione in lotti. Oggi c'è una questione aperta sulle stazioni appaltanti. Ieri, la Corte dei conti ci ha ricordato che sono 32.000 le stazioni appaltanti. C'è un'altra questione riguardo alla ricaduta sui territori in cui le gare vengono svolte.

In buona sostanza, in una logica federalista - se possiamo usare questo termine - se il Comune di Como fa una gara per servizi o attività di manutenzione, o una gara d'appalto (parlo di cose medio piccole, ovviamente, fino ai 500.000 euro, per intenderci), oggi per quanto riguarda beni e servizi - voi lo ricordate all'interno della vostra relazione - ovviamente c'è una serie di piattaforme alle quali le aziende si devono rivolgere (vedi

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

regionali, vedi nazionale) e quindi aderire - parlo ad esempio dell'ente locale che fa la gara - ad una verifica fatta da CONSIP. Tutto questo crea un problema di ricaduta immediata sul territorio. In buona sostanza, accade quasi sempre che le risorse pagate dai cittadini del Comune di Como o della Provincia di Como o della Regione Lombardia non ricadono mai nelle tasche delle imprese che lavorano nella Regione Lombardia, nella Provincia di Como o nel Comune di Como.

Questo è un ragionamento protezionista, ma come Gruppo Forza Italia stiamo ragionando su un emendamento in materia, che possa esser previsto dal punto di vista costituzionale, ma che allo stesso tempo tenga in considerazione le imprese che gravitano nel territorio e che si occupano di servizi o di commercio; penso ad esempio alle piccole manutenzioni che fanno tutti i Comuni. Ho portato l'esempio del Comune di Como, ma posso fare l'esempio del Comune del quale sono stato sindaco fino a un anno e mezzo fa e del quale faccio ancora oggi l'amministratore - il Comune di Pietrasanta, un Comune rivierasco in Versilia - in cui, per adornare le aiuole della passeggiata, siamo dovuti andare a prendere i fiori a Grosseto e nel tragitto secondo me forse qualche fiore si sarà anche appassito.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Questo perché la gara Consip o la gara del Sistema telematico acquisti regionale della Toscana (START) prevedeva che, anziché comprarli all'agraria a cui il Comune di Pietrasanta si è sempre rivolto negli ultimi diciotto anni, si dovesse andare a comprare i fiori a Grosseto. Sono sicuro che un giorno o l'altro vedrò il rappresentante del Comune di Grosseto a Pietrasanta, perché magari la volta successiva a vincere sarà l'agraria che ha perso la gara in precedenza. È chiaro che tutto ciò è nelle mani del legislatore e quindi non siamo noi a dovervi chiedere qualcosa, ma ce la dobbiamo "suonare e cantare in casa". Come dico sempre, però, la pressione dell'opinione pubblica, della società civile, degli operatori e delle associazioni di categoria e datoriali è importante per la politica. Vorrei dunque capire se da parte dei vostri associati esistono un *sentiment* e una preoccupazione rispetto al fatto di rendere orfani i territori in cui si sviluppa la raccolta fiscale e rispetto alla mancanza di un ritorno per quanto riguarda le opere. I Comuni sono infatti i soggetti che fanno realmente gli investimenti, perché tra gli 8.000 Comuni e lo Stato non c'è paragone: sicuramente i Comuni fanno molto di più dello Stato, se li mettiamo nelle condizioni di farlo, anche se al momento non lo sono ancora del tutto.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

STOPPANI. Sollecito una risposta del dottor Cerminara, che è esperto di lottizzazioni. Il senatore ha posto un problema importante con la sua premessa, dicendo che da una parte sono state fatte le lottizzazioni e dall'altra c'è un'inflazione di stazioni appaltanti, citando il dato delle 32.000 stazioni appaltanti. Se esse venissero effettivamente e correttamente coinvolte, probabilmente il problema dei lotti potrebbe anche essere risolto, ma se siamo qui a porre un problema sulle lottizzazioni, nella misura che abbiamo detto, è perché nella forma attuale non solo esse non agevolano le piccole e medie imprese, ma svicolano anche rispetto ai territori. Pertanto, a questa precisazione assolutamente pertinente non possiamo che ribadire l'importanza dell'attenzione nella definizione di una corretta predisposizione dei lotti, con le caratteristiche che abbiamo detto e sulla quale magari il dottor Cerminara, della direzione legislativa, potrebbe aggiungere qualcosa.

CERMINARA. Il Presidente lo ho già detto: di certo siamo preoccupati, perché se c'è chi non riesce neanche a partecipare a una gara, è chiaro che il problema per noi sussiste. Con questo però non vogliamo neanche negare

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

alcuni altri temi fondamentali. Ricorderete probabilmente che il tema della centralizzazione degli acquisti è nato per un'esigenza di razionalizzazione della spesa, che è un'esigenza oggettiva e che non vogliamo negare. Ci limitiamo però a sottolineare che questo processo così esasperato nel tempo ha portato esattamente un effetto contrario all'obiettivo che ci si poneva: non si risparmiano soldi, ma si sprecano, perché si diluiscono su ambiti territoriali talmente vasti, che poi il soggetto vincitore non è colui che materialmente esegue la prestazione, ma, subappaltando ad altri soggetti, crea una catena, che diventa molto difficile da controllare e che è molto più facile da permeare da parte di soggetti malintenzionati. Ciò crea tutte quelle diseconomie, che sono rappresentate nella memoria che abbiamo sottoposto alla Commissione. Quindi bisogna cercare di non esagerare.

Secondo noi il panorama è veramente univoco e lo riconoscono l'ANAC, la giurisprudenza amministrativa ai massimi livelli e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha annullato la gara denominata FM4, sulla pulizia delle scuole, che probabilmente è stato uno dei fatti che nell'ultima manovra di bilancio ha indotto a un ripensamento sull'affidamento degli appalti di pulizia nelle scuole, addirittura con una

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

soluzione radicale, volta non più all'esternalizzazione della pulizia, ma ad una sua internalizzazione. Quindi, senza arrivare magari a queste soluzioni, che a nostro avviso sono forse un po' radicali, si può lavorare per cercare di fare in modo che gli ambiti, quindi i lotti nei quali la gara si decide e in cui le imprese partecipano, non siano così esageratamente vasti, con il solo obiettivo del risparmio di spesa (che è un obiettivo fallace, se attuato così), ma che siano gestite un po' più razionalmente. Quindi magari quello regionale potrebbe essere un ambito territoriale più ragionevole, che consente la partecipazione di soggetti *in loco* e che quindi produce tutti quegli effetti che il senatore indicava nella sua premessa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri auditi per il loro contributo, per il materiale che hanno lasciato alla Commissione e per lo stimolo fornito alle domande, che in parte affrontano temi che abbiamo già ascoltato, ma con sfumature sempre diverse. I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti di INARSIND, che ringraziamo per la loro disponibilità.

Sono presenti l'ingegner Diracca, presidente, e l'ingegner Locatelli, segretario nazionale, a cui cedo la parola.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

8ª Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 22

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

DIRACCA. Desidero ringraziare il Presidente e la Commissione per la convocazione odierna: per noi è molto importante poter intervenire per proporre le nostre riflessioni e i nostri suggerimenti sul tema del codice degli appalti. Come è stato detto, siamo il sindacato degli ingegneri e architetti liberi professionisti italiani, per cui rappresentiamo persone che tutti i giorni hanno a che fare con il codice degli appalti. Tra l'altro, i nostri associati sono proprio quei liberi professionisti che operano, per il 99 per cento, in forma singola o associata o comunque in strutture piuttosto piccole, per cui sono operatori economici che a nostro avviso hanno bisogno di particolari attenzioni nell'ambito del codice degli appalti, per poter espletare al meglio la loro professionalità, proprio per il fatto che il modo tipico di espletare la professione di ingegnere e architetto in Italia è questo. Chiaramente, in un mondo di libera concorrenza, che purtroppo molto spesso non è così corretta, il piccolo professionista è messo in difficoltà. Quindi a noi va senz'altro il compito di organizzarci di più e di crescere come strutture, ma sicuramente non va persa la professionalità che la libera professione rappresenta.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Sul codice degli appalti, dopo tre anni dall'entrata in vigore, che ricorrono più o meno la prossima settimana, possiamo dire che dopo un inizio lento, perché chiaramente una norma nuova mette in difficoltà chi la deve applicare, pian piano la cosa ha preso l'avvio. In materia abbiamo notato anche dei miglioramenti: come tutte le altre associazioni abbiamo fatto delle battaglie per dei piccoli cambiamenti nel codice degli appalti, che secondo noi aveva fatto dei passi nella giusta direzione. Purtroppo però in questi giorni - mi dispiace iniziare proprio con questo tema, però per noi è veramente importante - vediamo fare dei passi indietro sul codice degli appalti, in particolare con riferimento al tema della centrale per la progettazione delle opere pubbliche. Più volte ci siamo espressi in questo senso: per noi è fondamentale che il codice degli appalti veda una netta separazione dei ruoli tra chi affida, chi programma e chi progetta e dirige le opere. Lo diciamo non per il nostro interesse economico o di categoria, ma per l'interesse all'efficacia del sistema. È stato comprovato, nel passato, che questo sistema misto non funziona. La terzietà delle figure che concorrono all'appalto pubblico è la prima garanzia contro la corruzione e per un'efficacia del progetto e del processo tutto. Quindi, questo garantisce

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

minori problematiche e, tra l'altro, minore necessità di burocrazia, che è l'altro grosso problema che scontiamo e su cui vedo che oggi si vuole fare una grande battaglia. Sburocratizzare è importantissimo, ma non per questo il risultato può essere un «tana libera tutti» che tolga il controllo della situazione. Quindi, per noi è fondamentale che la pubblica amministrazione si occupi della programmazione delle opere pubbliche nonché della programmazione economica, perché molto spesso c'è la problematica del documento preliminare alla progettazione, per esempio, che viene redatto di corsa, magari senza troppe specifiche; dopodiché, tutto il processo si arena su questo perché la valutazione non è fatta in modo puntuale e preciso. Al contrario, questo sarebbe un lavoro fondamentale che la pubblica amministrazione dovrebbe fare ma che, purtroppo, dovendo assolvere a innumerevoli compiti, non può fare al meglio. Da qui nasce la necessità di programmazione e controllo nonché - lo dico con una battuta - tartassamento nei confronti dei professionisti, pretesa della qualità e del rispetto della tempistica; però, progettazione, direzione lavori e collaudi siano lasciati fare ai liberi professionisti all'esterno che ne hanno competenza, professionalità e soprattutto terzietà. D'altra parte, se io da professionista non posso

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

collaudare casa mia non si vede perché con la pubblica amministrazione questa cosa debba funzionare. Tra l'altro, dal punto di vista anche economico, con alcune centinaia di persone che possono essere bravissime e preparatissime su tutti gli argomenti, non potremo mai coprire un'assistenza progettuale sul territorio nazionale. Quello che serve piuttosto alle nostre pubbliche amministrazioni è senz'altro un grande supporto a fare l'appalto poiché tutto il sistema è grippato perché l'appalto non va avanti, e questo perché - lo vedremo in seguito nel dettaglio - il processo molto spesso non è chiaro, quindi soprattutto la piccola amministrazione ha difficoltà a interpretare il processo e si ferma al dubbio: come appaltare? Come fare la gara? Quanti invitare? Sono banalità, però è su questo che si arena il sistema. Quindi, una centrale che sia di programmazione e di supporto all'appalto e non di progettazione sarebbe, secondo, noi un aiuto davvero grande al processo e alla pubblica amministrazione.

Sempre a livello di principi, altre due questioni: anzitutto il processo dovrebbe essere governato, secondo noi, dal concetto di efficacia del sistema. Non dobbiamo, cioè, farci fermare dal problema corruttivo che, purtroppo, negli ultimi anni ha in parte governato la revisione e anche la

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

scrittura del codice degli appalti. Sembra quasi, infatti, che alla base ci sia l'obiettivo di evitare la corruzione. Alla base dobbiamo appaltare bene opere progettate bene, realizzate bene, nei tempi giusti e valutare il costo su tutto l'arco di vita dell'opera, che è una cosa che non si fa mai. Quindi, non sono le poche percentuali di parcella o le basse percentuali del costo dell'opera che salveranno il tutto; è un processo efficiente fatto da gente preparata che andrà a buon fine con le giuste risultanze per la collettività. Quindi, non facciamoci fermare dalla corruzione poiché fino ad ora la burocrazia ha solamente fermato gli onesti e lasciato scappare, come diciamo spesso, gli elefanti. D'altra parte, la difficoltà di gestire è nel piccolo perché gli incartamenti - lo sapete meglio di me - alla fine sono più o meno gli stessi nel fare una cosa piccola o grande; quindi, mettiamo in difficoltà chi dovrebbe appaltare poche decine o poche centinaia di migliaia di euro e poi nel *mare magnum*, invece, succede il resto. Pertanto è molto importante, secondo noi, avere un processo chiaro e semplice perché nella chiarezza la corruzione non si annida, quindi non c'è bisogno di burocrazia. Da qui, la chiarezza come priorità.

Un altro concetto generale è legato alla modalità di regolamentazione: il codice degli appalti, nelle versioni precedenti, aveva un regolamento;

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

l'ultima versione ha avuto il sistema della *soft law*, ovvero le linee guida dell'ANAC. Devo dire che noi riponevamo - e continuiamo a farlo - grandissima fiducia nell'ANAC per la grande professionalità sull'argomento e l'attenzione; tuttavia, si è visto che il sistema non ha funzionato. La *soft law* in questo Paese probabilmente non funziona perché in realtà è uno strumento veloce, ma non così veloce; il vantaggio doveva essere quello: non una legge, ma un qualcosa su cui confrontarsi facilmente e modificare. Purtroppo, invece, non è stato così. In più, sono state emanate alcune linee guida ma, dopo tre anni, ne mancano altrettante, per cui un bel regolamento organico non è mai stato emanato. Alla fine torniamo, forse, a una forma più arcaica, più strutturata, però crediamo più risolutiva. Nel merito, spendiamo qualche parola sul ruolo dell'ANAC.

Come professionisti facciamo gare d'appalto tutti i giorni, e ogni giorno ce n'è una e più di una: le regole rispetto ai requisiti d'ingresso vengono bypassate nelle maniere più strane; in merito, poi, al calcolo della base d'asta - apriamo questo capitolo terribile - pensavamo che l'articolo 24, comma 8, modificato, dicesse chiaro che a base d'asta andava messo il calcolo della parcella fatta con il decreto ministeriale del 17 giugno 2016:

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

non è vero, il Consiglio di Stato l'ha sentenziato l'altro giorno ma, a parte questo, è pieno di bandi che escono con calcoli non fatti, non allegati. Qualche volta, anche come associazione di categoria, certamente, chiediamo il ritiro, cominciamo una trafila, ma è infinita. Non si può ogni giorno dover fare questo. La norma deve essere chiara più che al cento per cento; deve essere scritto chiaro cosa si deve porre a base d'asta perché altrimenti non ne usciremo. Abbiamo fatto una lista, che non sto qui a ripercorrere nel dettaglio, degli emendamenti che proporremo, ma se si vuole fare un lavoro sul testo esistente deve essere secondo noi di chiarificazione assoluta: il «si può» piuttosto che il «si deve» o il «motivatamente» sono cose che rendono il processo impossibile. Sarebbe una forma di libertà - senz'altro una forma d'intelligenza - lasciare la possibilità di scegliere, però alla prova dei fatti questa cosa non ha funzionato, quindi meglio indicare poche regole semplici per poterne uscire fuori. Sicuramente la modalità di revisione per noi non è quella di buttare a mare il codice degli appalti, che aveva e ha dei punti positivi, quanto rivederlo cercando di centrare proprio il testo in maniera che non dia adito a interpretazioni scorrette.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Passiamo, poi, ai punti critici sui quali siamo o non siamo d'accordo, che sono diversi. Rispetto ad alcuni punti che ci piacevano molto nel codice degli appalti, purtroppo, sembra che ora si stia andando in direzione ostinata e contraria, come dice una canzone, e non in modo positivo. Torno al punto di prima: per noi la reintroduzione del due per cento per la progettazione ai dipendenti pubblici non è un elemento positivo perché riteniamo che non lo debbano fare; riteniamo che gli debba essere dato il due per cento - magari anche più - per attività di programmazione e controllo, perché è giusto che ciascuno abbia il suo riconoscimento per il lavoro che fa. Tuttavia, il dipendente pubblico deve rispondere di un'attività di programmatoria e di controllo e non certo di un'attività di progettazione né di direzione lavori.

Un altro punto che ci piaceva molto del codice degli appalti - e che sta in parte sparendo - è l'albo dei commissari di gara esterni. Anche questa ci sembrava una conquista di terzietà, sempre a garanzia del risultato dell'opera. In realtà, la cosa è andata un po' per le lunghe, poi si è rallentata, e in questo momento è stata quasi bypassata. Secondo noi potrebbe essere anche un sistema di risparmio economico: non c'è bisogno di spostarci, tutti i commissari possono agire tranquillamente da remoto, dare i loro voti; non si

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

parlano fra di loro e ci sono tutte le garanzie possibili. Secondo noi questo è un altro punto da riprendere. In merito all'appalto integrato, anche su questo c'è stato un ritorno indietro. L'appalto integrato chiaramente non è visto benissimo dai professionisti perché mette il professionista nelle mani dell'impresa dal punto di vista proprio di sudditanza economica e in parte progettuale, per quanto ci sia sempre l'etica del professionista *in primis*. Se proprio si deve andare in questo senso, è chiaro che almeno ci deve essere la completa separazione economica delle due cose: quindi, i professionisti devono essere pagati direttamente e non certo dall'impresa perché è un controsenso. Al contrario, tra i punti che già ci sono, e che vorremmo vedere sottolineati ancora di più - lascio poi al segretario Locatelli i punti da riformare, quindi quelli più negativi - sono sicuramente la chiarezza sull'applicazione del decreto parametri, perché al momento ci sembra che non sia chiara, visto che la vediamo disattesa di continuo, e la disincentivazione del massimo ribasso. Nella legge delega del decreto legislativo n. 50 del 2016, nelle premesse, era chiaro che si voleva disincentivare il massimo ribasso; in realtà, si fa ancora tranquillamente molto spesso e, come via di semplificazione, purtroppo, è visto come la

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

soluzione. Allora, capisco che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia onerosa, però, se vogliamo, per velocità, per tutte le ragioni che riteniamo, fatti salvi i requisiti tecnici che si devono comunque avere, se dobbiamo basarci solo su un'offerta, facciamolo sulla media almeno; calmieriamo il sistema perché non sono certo quei punti percentuali che ci salvano il bilancio. Il bilancio va a finire male perché probabilmente si sono fatti risparmi sciocchi all'inizio.

L'altro tema è quello della qualificazione delle stazioni appaltanti su cui il codice puntava, e senz'altro è un punto importante. L'accorpamento delle stazioni appaltanti è fondamentale: l'Italia ha più di 8.000 Comuni, ha una miriade di stazioni appaltanti molto piccole, che per forza vanno in difficoltà, però sicuramente la professionalità per noi che ci dobbiamo lavorare assieme è fondamentale, come lo è che si accorpino, però non cerchiamo di centralizzare il tutto, nel senso che il territorio italiano è molto vasto, nel suo piccolo, e molto diverso, per cui la conoscenza anche delle realtà locali che i tecnici locali possono mettere in campo è fondamentale. La soluzione è accorparli e farli lavorare sul territorio e francamente non mandare un plotone romano - scusatemi - a salvare la Patria in tutti gli angoli

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

del Paese, anche perché torno a dire che economicamente non risponderebbe all'esigenza.

LOCATELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, entrerò nello specifico di alcuni punti del codice degli appalti, in particolare quelli che secondo noi sono da riformare e chiarire.

Noi rileviamo anzitutto la mancanza di una norma applicativa unitaria e completa; appare necessario il ritorno a un regolamento completo, evitando rimandi e allegati; questo, come diceva il Presidente, per avere chiarezza da parte di tutti in modo da evitare costi e altre situazioni poco piacevoli. Chiediamo anche chiarezza espositiva e coerenza con le altre norme vigenti, per creare un parallelo ed evitare qualsiasi possibilità interpretativa. Anche in questo caso chiediamo massima chiarezza e massima precisione nel descrivere cosa è necessario fare.

Per quanto riguarda invece l'accesso ai bandi, chiediamo chiarezza nella determinazione del requisito di ingresso e la corretta e commisurata rispondenza all'oggetto di affidamento. Infatti, spesso per bandi anche di piccola entità alcune amministrazioni richiedono prestazioni enormemente

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

8^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 22

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

più elevate e non se ne capisce il motivo. Peraltro tali bandi penalizzano soprattutto i giovani professionisti.

Chiediamo l'eliminazione del limite decennale del *curriculum*, cioè che vengano considerate le esperienze anche oltre i dieci anni. In alcuni bandi si ritrovano anche esperienze di una certa rilevanza di tre anni; non è facile avere *curriculum* di tale durata. Un punto su cui ci si scontra con le amministrazioni riguarda la necessità di chiarire che i requisiti di maggior complessità elencati nella tariffa professionale qualificano sempre per opere più semplici; cioè, se io ho realizzato un progetto di strutture in S.03, è chiaro che ciò mi qualifica anche per bandi più semplici, ad esempio S.02.

Chiediamo inoltre chiarezza nella definizione della non frazionabilità dell'incarico, perché secondo noi su questo punto il codice degli appalti non è molto chiaro. Abbiamo poi alcune richieste concernenti aspetti di dettaglio, che però per i liberi professionisti rappresentano un esborso economico non indifferente: chiediamo che vengano eliminati costi diretti e indiretti per la partecipazione al bando, in particolare quelli di pubblicazione a carico dell'affidatario (perché in alcuni bandi i costi vengono addebitati al vincitore) e il contributo ANAC per la partecipazione alla gara.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Chiediamo l'eliminazione della garanzia provvisoria per i liberi professionisti, l'eliminazione della garanzia definitiva integrativa, la necessità di registrare l'atto di raggruppamento temporaneo di professionisti (RTP): basterebbe una semplice firma digitale che ha valore legale tra tutti i professionisti, non si capisce perché si deve andare ogni volta a mettere il sigillo del notaio. Chiediamo altresì l'eliminazione delle procedure cartacee con spese e incertezza della spedizione: si parla tanto di eliminare la carta, però molti Comuni insistono ancora nel volerla e non accettano le procedure informatiche.

Chiediamo chiarimenti ed ampliamenti della materia oggetto di soccorso istruttorio e che le mancanze possano essere non sanabili solo per materie inerenti la mancanza di requisiti. Alcune volte manca una firma in qualche documento e l'RTP o il professionista viene escluso; ci sembra eccessivo, quindi secondo noi l'esclusione dovrebbe essere solo per mancanza di requisiti.

Occorre una definizione chiara delle tempistiche di gara, compresa quella di conclusione dell'*iter*. Capita, soprattutto per bandi di una certa entità, che si sa quando iniziano ma non quando finiscono, quindi secondo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8^a Commissione permanente</i>		

noi i bandi dovrebbero indicare quando dovrebbero essere chiusi, invece rimangono aperti anche per vari anni senza sapere qual è stato l'esito.

Occorre limitare l'effetto del ribasso, utilizzando nel criterio dell'offerta economica sempre l'attribuzione del massimo punteggio al valore medio con taglio delle ali. Secondo noi, come diceva il Presidente, questo è un elemento molto importante perché, pur di prendere l'incarico, il professionista cerca di fare il massimo ribasso ed è inutile nascondere che si può arrivare anche all'80-85 per cento; mi domando quale sia poi la prestazione a fronte di uno sconto così elevato. Chiediamo quindi che il punteggio riferito sia all'offerta economica sia a quella al massimo ribasso venga calcolato sulla media col taglio delle ali.

Un altro aspetto su cui ha insistito il presidente è quello di limitare l'attività di progettazione, direzione lavori (DL) e collaudo per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai soli interventi di manutenzione ordinaria e di limitare l'attività di progettazione, DL e collaudo agli interventi di nuova realizzazione e straordinaria manutenzione solo ai soggetti di cui all'articolo 46, comma 1, del codice degli appalti (che sono i professionisti).

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Ultimamente vari professionisti a causa della prolungata crisi si trovano a non avere adempiuto agli obblighi previdenziali e in questo modo risultano esclusi dalle gare perché non sono in possesso di un Documento unico di regolarità contributiva (DURC); crediamo che andrebbe introdotta una clausola di cessione obbligatoria del compenso eventualmente riscosso in caso di assegnazione dell'incarico alla cassa di previdenza a copertura di parte del dovuto. Se il professionista non guadagna e viene escluso dal bando evidentemente sarà molto difficile che possa sanare i suoi debiti nei confronti della propria cassa.

Avviandomi alla conclusione, il concorso di idee di progettazione è un argomento molto complesso e dibattuto, sul quale insistono due aspetti: il primo è che a nostro avviso i partecipanti o perlomeno i primi classificati a questi concorsi devono essere sempre retribuiti, perlomeno per le spese, e il vincitore della progettazione dovrebbe avere l'incarico della progettazione e direzione lavori, non come è successo ad esempio nel caso del Palazzo dei diamanti di Ferrara.

Ci piacerebbe avere un regolamento il più uniforme possibile in tutta Italia; non apprezziamo il fatto che ogni Regione deliberi eventuali eccezioni

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

e modifiche al codice, perché ciò risulta limitativo per i liberi professionisti. Se una Regione applica una certa normativa, questa deve essere estesa a tutte le Regioni per rendere uniforme la normativa su tutto il territorio. In ultimo, INARSIND si rende disponibile a partecipare a tavoli per portare avanti assieme al Governo, ANAC e altri operatori economici, anche in via telematica, la predisposizione di un eventuale tavolo di confronto in materia di revisione del codice degli appalti.

PRESIDENTE. Ringrazio per la relazione. Dichiaro aperta la discussione.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ho trovato molto interessante la maggior parte di ciò che è stato detto, però non concordo completamente sulla questione dei commissari. Secondo quanto previsto dal codice degli appalti, dovrebbero arrivare da un elenco formato a Roma; secondo me invece sarebbe preferibile una rotazione all'interno degli enti pubblici, nel senso che un ente pubblico presta tre commissari a quelli limitrofi. Avendo una doppia funzione sia di libero professionista che di sindaco, considero la questione da entrambe le parti e mi soffermo sul fatto

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

che un commissario possa incidere sul bando per un importo da 3.000 a 8.000 euro circa, quando in realtà secondo me c'è un'altra possibilità all'interno degli enti pubblici. Quando parlo di enti pubblici non faccio riferimento ai grandi appalti, perché c'è una grandissima differenza tra il dover costruire una diga o un grande tratto stradale e quello che ci troviamo tutti i giorni ad affrontare nei nostri Comuni. Quello, secondo me, è da distinguere. Quando si parla della grande opera, mi sembra giusto che il tecnico lo fornisca l'Albo di ANAC, ma quando si parla dell'opera media, un costo così elevato sui commissari, ovviamente, incide molto. Secondo me sono da distinguere i due piani, i due tipi di opera che comunque riguardano sempre il codice degli appalti, ma questo andrebbe molto a incidere.

PRESIDENTE. Inizialmente pensavo anche io che l'offerta media potesse essere una soluzione, poi mi hanno riferito che ci sono delle Regioni in cui ci sono delle ditte che si suddividono in svariate ramificazioni e a quel punto presentano 30-40 soluzioni, in cui una che è onesta difficilmente coglie la media. Questo è un cartello e penso che sia un problema.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

DIRACCA. Sulla questione dei commissari, è chiaro che va commisurata l'entità dell'opera, poi non è che dovesse essere necessariamente l'elenco dell'ANAC. Secondo me, il valore di quel meccanismo era nell'avere un elenco di persone preparate su determinati argomenti che venissero sorteggiate da un elenco anche locale; perché se bisogna trovare fisicamente è chiaro che non si fa andare quello di Reggio Calabria a Trento; se lo si fa via *web* non costa nulla, costa molto meno.

Questo è il tema, per me, vivendolo dall'altra parte. È chiaro che se va fatta un'asfaltatura, non stiamo parlando di questo, ma anche per appalti medi, da qualche decina di migliaia di euro, che comunque ci fanno fare un'offerta - parlo di servizi - economicamente più vantaggiosa, il fatto che chi valuta la tua offerta non sa niente di quell'argomento perché, poveretto, non è il suo campo, ma era lui quello disponibile e si trova a dover fare una valutazione tecnica su una mia relazione metodologica, francamente questo non mi sta bene. Mi pareva quindi che quel meccanismo rappresentasse una tutela in questo senso, per fare veramente la scelta giusta. Allo stesso modo, per me sarebbe fondamentale avere sempre un referente del luogo, perché

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8^a Commissione permanente</i>		

deve essere qualcuno che ha il controllo di quello che l'amministrazione vuole.

Venendo alla questione della media, faccio riferimento alla nostra premessa: quello che è stato detto è vero, ma non siamo tutti banditi. Non possiamo partire dal principio che, siccome poi ci mettiamo d'accordo, la media non si può usare. Tra l'altro, sulla media esistono diverse formulazioni e c'è il modo di risolvere questo problema, perché la formulazione della media che verrà usata non viene resa nota fintanto che la gara non è chiusa. Se il calcolo lo si fa con un taglio delle ali diverse o con una formulazione diversa, che però sia basata sempre sulla media e non sul massimo ribasso, anche il problema numerico lo si bypassa. Sul massimo ribasso ci mettiamo d'accordo ancora di più, se dobbiamo dirla tutta, perché si sa chi sono gli altri. Scusate, ma non cambia nulla. Il problema è questo: o pensiamo di avere a che fare con un processo onesto o il processo non è onesto, e allora a quel punto dobbiamo perseguire chi non è onesto e una volta che lo si smaschera, un appalto pubblico non lo fa più: questo è, purtroppo. Mi dispiace, lì apriamo un altro capitolo, ma se non funziona quello, noi possiamo parlare tutto il tempo che vogliamo.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

PRESIDENTE. Vi ringrazio del vostro contributo e per il materiale che ci avete fornito. Se qualcuno ha delle domande da fare, i nostri ospiti ci hanno dato la disponibilità a far pervenire le risposte.

È ora prevista l'audizione di rappresentanti della fondazione Inarcassa. Sono presenti oggi l'ingegner Egidio Comodo, presidente, l'ingegnere Roberto Brandi, consigliere per fondazione Inarcassa, il dottor Carlo Pedata, consulente esterno società Utopia, e l'architetto Francesca Bertuzzo, coordinatrice della fondazione Inarcassa.

Raccomando il rispetto dei tempi anche per dare spazio ai senatori di porre eventuali domande.

COMODO. Ringrazio gli onorevoli senatori per aver esteso l'invito anche alla Fondazione Inarcassa perché possiamo dare il nostro contributo sui temi del codice dei contratti. Preliminarmente mi preme sottolineare che Fondazione Inarcassa è un soggetto nato per volontà del comitato nazionale dei delegati Inarcassa (cassa di previdenza di 170.000 liberi professionisti che vivono esclusivamente di libera professione, nient'altro che libera

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

professione). Si tratta di centosettantamila famiglie che riservano un'attenzione particolare al codice dei contratti. Sicuramente tra gli aspetti di maggiore criticità che in questi anni hanno riguardato l'applicazione del codice dei contratti vi è stata l'introduzione nell'ultima riforma della *soft law*, che ha determinato una parcellizzazione delle normative attuative che in precedenza, attraverso l'esistenza di una regolamentazione unica, consentiva una maggiore organicità del tema e dei temi trattati, soprattutto perché questa *soft law* risulta spesso elaborata da più soggetti, da più mani e in alcuni casi risulta persino contraddittoria. Rispetto all'ultimo codice noi abbiamo riservato un apprezzamento particolare rispetto ai principi delega che erano stati approvati per la redazione del codice dei contratti e in particolar modo abbiamo sempre riservato un posto centrale, proprio all'interno di questi criteri delega, al tema della progettazione. Io credo che la centralità della progettazione costituisca il punto cardine intorno al quale dovrebbe ruotare l'intera costruzione del nostro codice. Proprio riguardo a questo aspetto la fondazione, nel tentativo di individuare anche una sorta di *best practice* (una buona pratica), ha finanziato con proprie risorse negli ultimi anni, investendo circa 250.000 euro, dei concorsi di progettazione in due fasi, che noi

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

riteniamo vadano ulteriormente rafforzati, con riferimento all'articolo 154 del codice. L'obiettivo è un concorso di progettazione che veda una prima fase in cui i professionisti possano partecipare assolutamente privi di qualsiasi requisito, semplicemente con un diploma di laurea e con l'iscrizione all'ordine, per consentire la massima espressione delle qualità che ciascun giovane professionista potrebbe avere e poi solo nella seconda fase, con la dimostrazione dei requisiti, passare alla proposta di un livello di approfondimento progettuale che consenta però al vincitore di avere l'assegnazione dell'incarico. Questo è un elemento fondamentale.

Noi abbiamo fatto dei concorsi, in questi ultimi anni abbiamo finanziato il concorso per la ricostruzione dell'edificio distrutto dall'incendio alla Città della scienza; il concorso per una delle scuole primarie del Comune di Riccione; la stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli; il concorso per la scuola Carracci di Bologna, che ancora oggi è in corso; è imminente il concorso sul ponte Musmeci a Potenza, dove fondazione Inarcassa eroga le somme necessarie per attribuire i premi a coloro che passeranno alla seconda fase e, quindi, si vedranno remunerato quell'impegno che concretamente

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

dovranno mettere in campo per esprimere la massima qualità nella progettazione.

Vi invito, anzi, a visitare il nostro sito perché ci sono anche oggi i risultati di queste progettazioni dove potrete effettivamente riscontrare come la qualità della proposta progettuale raggiunge dei significativi e apprezzabili valori che molto spesso in altri casi non vengono riscontrati.

Con riferimento alla centralità della progettazione, torno a dire che è assolutamente indispensabile e che la nostra comunità vi guarda con particolare attenzione, perché ritornando al tema dei 170.000 professionisti, significa che ci sono 170.000 famiglie che, vivendo esclusivamente di questa attività, guardano alla possibilità che un codice generi delle opportunità professionali. Si tratta di 170.000 famiglie che, costruendosi la previdenza - e questo è un elemento importantissimo da mettere in evidenza - in autonomia necessitano di quelle opportunità lavorative che consentono l'erogazione dei relativi contributi. In sostanza, senza lavoro non ci sarà previdenza. Se ciò non dovesse accadere, il rischio è che ingegneri e architetti saranno la futura popolazione di poveri del nostro Paese e questo è un fatto assolutamente reale e concreto.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Sempre con riguardo alla centralità della progettazione, riserviamo una particolare attenzione all'appalto integrato. Riteniamo che l'appalto integrato non consente di mettere al centro la qualità della progettazione, probabilmente non assicura quella massima trasparenza necessaria nelle procedure di appalto e non garantisce l'indipendenza del professionista. Molto spesso l'appalto integrato cela forse l'incapacità, ad oggi, delle stazioni appaltanti di affrontare in modo completo e integrato un processo di progettazione, che spesso richiede multidisciplinarietà e soprattutto un aggiornamento costante, a cui i liberi professionisti sono tenuti, anche perché viene imposto loro dalla legge e dal mercato.

Recentemente una sentenza del Consiglio di Stato ha messo in discussione l'applicabilità dell'articolo 24, comma 8, del codice dei contratti e quindi l'obbligo da parte delle stazioni appaltanti di utilizzare il cosiddetto decreto parametri per determinare l'importo da porre a base di gara e vi è anche una sentenza recentissima relativa alla Regione Abruzzo, che mette in discussione proprio questo obbligo. Se per porre a base di gara un lavoro pubblico si utilizzano dei prezzari regionali, che non rappresentano il prezzo finale di aggiudicazione, bensì un punto di partenza in cui il prezzo viene

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

definito congruo, ritengo che anche per un professionista dovrebbe essere doveroso introdurre delle regole chiare, che definiscano dei prezzi di partenza, che non rappresentano il costo dell'affidamento, ma il punto di partenza, per poi lasciare al libero mercato la possibilità di esprimere il prezzo più opportuno. Ovviamente, con riferimento proprio alla partecipazione e quindi alla competizione, riteniamo che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia assolutamente lo strumento e la modalità attraverso la quale debba essere scelto il contraente, evitando un ricorso al massimo ribasso, che magari molto spesso semplifica le procedure. Auspichiamo anzi una modifica dell'articolo 95, comma 10-*bis*, del codice, in cui attualmente il rapporto tra la qualità e il prezzo è di 70 a 30. Noi auspicheremmo un ritorno all'impostazione del decreto legislativo n. 50 del 2016, in cui la quota del prezzo era pari al 20 per cento. Quindi auspichiamo che questo non venga in qualche modo superato. Affinché ci possa essere questa sempre maggiore sburocratizzazione e semplificazione delle procedure, si potrebbe favorire l'introduzione di una *long list* dei professionisti. Molto spesso oggi, con il proliferare delle stazioni appaltanti, il professionista è costretto a rincorrere i vari bandi di costituzione delle *long*

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

list, dovendo rispondere a procedure sempre diverse e complesse, che molto spesso scoraggiano il professionista dal parteciparvi. Quindi l'invito è quello di riuscire ad introdurre una *long list* nazionale, che possa semplificare non solo la partecipazione del professionista, ma che possa semplificare anche le procedure di individuazione dei soggetti da invitare da parte delle stazioni appaltanti.

Cito infine due aspetti fondamentali, il primo dei quali è la centrale unica di progettazione, la cui costituzione abbiamo contestato sin da subito. È imminente il regolamento attuativo e quindi attendiamo con particolare apprensione questo momento. Ovviamente per noi liberi professionisti l'auspicio è che questa struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, questa centrale di progettazione, possa essere un soggetto che svolga delle funzioni di coordinamento, di controllo, di verifica e di supporto alla programmazione e al controllo della spesa e non certo alla centralizzazione di una progettazione, che presumibilmente con grande difficoltà potrebbe essere svolta a livello centrale. Sfortunatamente questo modello tende a generare una serie di spunti, da parte anche di altre stazioni appaltanti e di altre amministrazioni, che tendono ad emulare quello che sta

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

facendo il Paese a livello centrale. Quindi credo che questo costituisca una forte depauperazione delle libere professioni, che chiaramente, nelle attività di progettazione, di direzione e collaudo, rimettono tutta la loro possibilità di crescere da un punto di vista professionale.

Interessantissimo è invece uno spunto odierno sulla necessità di introdurre tematiche legate alla rigenerazione urbana, che riteniamo siano assolutamente fondamentali, soprattutto con riferimento all'opportunità di potenziare alcuni strumenti come il sisma-bonus e l'eco-bonus. Quindi la rigenerazione urbana va intesa come rafforzamento dei valori economici, ambientali e sociali delle nostre città, come occasione per migliorare la qualità di vita e per ottenere la riduzione dei costi energetici di funzionamento dei nostri edifici e delle nostre città, ma soprattutto come occasione per rimettere in sicurezza il nostro patrimonio edilizio. Quando parlo di messa in sicurezza, mi riferisco in particolar modo al punto di vista sismico.

Abbiamo appena ricordato il decennale del terremoto dell'Aquila e la fondazione Inarcassa, l'anno scorso, unitamente al Consiglio nazionale degli ingegneri, al Consiglio nazionale degli architetti, alla Conferenza dei rettori,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

alla Rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica (Reluis), al Consiglio superiore dei lavori pubblici, ha voluto istituire la prima giornata nazionale della prevenzione sismica, che ha consentito di far scendere in più di 500 piazze italiane migliaia di professionisti, per fare attività di sensibilizzazione sui temi della prevenzione del rischio sismico, ma soprattutto per spiegare ai cittadini che lo Stato offre comunque già oggi uno strumento che si chiama sisma-bonus (e poi c'è anche l'ecobonus), che consentirebbe di avere dei benefici, con risparmi anche fino all'85 per cento delle spese sostenute. Mi fa molto piacere che questo argomento venga ripreso anche all'interno del codice, ma ritengo che alcune azioni di semplificazione delle procedure, di utilizzo e di applicazione del sisma-bonus siano estremamente importanti. Se abbiamo un patrimonio edilizio, che oggi, se messo in sicurezza, potrebbe valere più di 500 miliardi di euro, è evidente che quella potrebbe essere un'importante occasione di rilancio dell'economia dell'intero Paese e in particolar modo di rilancio delle attività professionali per le categorie tecniche del Paese, che in questo momento vivono un momento di grandissima difficoltà.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Anzitutto concordo su tantissimi punti che avete espletato. Lei ha parlato anche di problema sismico dell'Italia; in base a cosa Inarcassa ha finanziato i concorsi di progettazione? Capisco alcune progettazioni, ma a Riccione, Merano, Bologna non c'è stato il terremoto, non ci sono stati disastri naturali, quindi, magari, avrei preferito un maggior impegno su fronti dove veramente serviva un intervento. In base a che cosa sono state scelte quelle progettazioni?

MARGIOTTA (*PD*). Intanto mi complimento, come sempre, del contributo molto efficace che la Fondazione Inarcassa fornisce, che è assolutamente molto utile per i lavori di questa Commissione. È stato così nella scorsa legislatura e anche in questa, come abbiamo già avuto modo di apprezzare oggi.

Una battuta e una domanda, sia pure su un argomento che - in qualche modo - avete già toccato e che mi vede assolutamente concorde. La battuta è sul tema della centrale di progettazione alla quale facevate riferimento. Anche su questo sono completamente d'accordo; il collega Mallegni direbbe che è fuori argomento; un po' lo è, ma non del tutto, nel senso che, se la

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

centrale deve fare progetti, allora valgono tutte le considerazioni che avete fatto, per cui mi pare che non abbia senso, sia negativa, nociva per i professionisti e per il fantomatico ceto medio di cui ieri si parlava. Se invece dovesse essere un organismo di programmazione e di controllo, come dice adesso il Governo, francamente non capisco allora a cosa serve il Ministero delle infrastrutture, che dovrebbe fare esattamente questo mestiere. Quindi, mi pare un errore. Ad ogni modo, fuori dalla polemica politica, noi dell'opposizione abbiamo votato contro e più volte abbiamo emendato i disegni di legge per cercare di far sì che ciò non accadesse. Ormai è cosa fatta e staremo a vedere i risultati.

Vorrei poi conoscere il vostro punto di vista su due temi che porremo o che almeno io personalmente porrò tra pochissimo ad ANAC. Uno di questi riguarda la qualificazione delle stazioni appaltanti. Non c'è dubbio che, secondo me, il vero problema, ancor più che avere una buona legge, che pure non farebbe male - ma il codice in parte lo è stata, e ho apprezzato che lo abbiate detto nella vostra introduzione - è che comunque, con qualsiasi legge, se le stazioni appaltanti continuano a essere tantissime e debolissime è molto complicato.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Lo stesso Presidente ha detto che lo è persino orientarsi nella giungla di bandi che quotidianamente escono, il che poi ingenera scarsa trasparenza, perché se ce ne sono tanti è anche facile nascondere qualcuno. Quindi, il tema di ridurre le stazioni appaltanti e qualificarle mi pare essenziale. Su questo vorrei conoscere la vostra opinione, così come sulla questione delle commissioni esterne di valutazione delle gare, che si presta ad essere letta in un senso e in un altro. Io stesso non ho un'idea precisissima; non riuscirei a tagliare con l'accetta - come si dice - la realtà. Voglio dire che abbiamo scelto di fare sostanzialmente sempre l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma tutti gli operatori sanno che questa scelta - peraltro un po' indebolita dal fatto che le gare si facciano necessariamente sugli esecutivi - ha necessità di una garanzia di trasparenza data dalla terzietà vera delle commissioni di gara. D'altra parte, abbiamo sentito poco fa i rappresentanti dell'INARSIND secondo cui devono far parte delle commissioni i tecnici locali, perché chi viene da fuori poi non sa bene di cosa si tratta; la stessa Anas ha questa posizione.

Il problema a questo punto diventa abbastanza bicefalo perché da un lato se le commissioni non sono assolutamente terze, i rischi che le gare non

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

siano del tutto trasparenti ci sono sempre; dall'altro, capisco che l'amministrazione non voglia che giudichi chi non ha nulla a che vedere con la storia dell'amministrazione e del luogo. Ma a complicare ancor di più il tema, come voi sapete, c'è la circostanza non da poco che l'albo non esiste ancora.

L'ANAC ha fatto un bando - so che è stato prorogato, credo che scada in questi giorni - ma ad oggi non esiste quest'albo; quindi, in questo periodo intanto ognuno ha fatto sostanzialmente quel che voleva. Poi, se come temo neanche a valle di questa proroga dovuta al fatto che non si iscriveva nessuno (neanche nostri colleghi, per essere chiari) viene meno quest'albo, come si può procedere per cercare di salvaguardare la trasparenza delle gare?

Anche questo si lega fortemente al concetto di efficienza e qualificazione della stazione appaltante, perché anche nel comporre le commissioni c'è necessità che ci sia una stazione appaltante che sappia quel che fa.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Presidente, su questo argomento vorrei fare una proposta, ovvero che, rispetto alle commissioni di gara, non ci sia un

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

albo unico nazionale, ma che si possa pensare a una rotazione, come mi sembra giusto, tra i tecnici dei Comuni limitrofi o tra i professionisti iscritti alla professione, a seconda dell'argomento. Non sto parlando dei grandi appalti, ma degli appalti con cui tutti i giorni si ha a che fare negli enti locali. Quindi, lasciando perdere i grandi appalti, però, negli appalti di tutti i giorni si potrebbe pensare comunque a commissari interscambiabili, cioè a rotazione, a estrazione, in maniera tale che non ci possa essere il giudizio di qualcuno nella scelta, però magari delle amministrazioni in maniera tale che le amministrazioni mettano a disposizione, con una sorta di rotazione, e man mano tutti quanti vanno dappertutto, avendo anche le competenze, perché, fino a poco tempo fa, lo si faceva internamente ai Comuni, mettendo magari qualcuno dei servizi sociali a fare da commissario per l'appalto delle asfaltature. Potrebbe essere una proposta da questo punto di vista, voi cosa ne pensate?

COMODO. Con riferimento alla prima osservazione, a Fondazione Inarcassa vengono assegnati pochissimi fondi in realtà, destinati al sostegno alla professione, per la valorizzazione della professione e, all'interno di queste

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

somme, in questi anni - non è un intervento che riguarda solo quest'anno - si è pensato che, proprio per mettere al centro la qualità della progettazione, fosse necessario sostenere con forza uno strumento che noi riteniamo il più idoneo ed efficace. Mi chiede perché si sono scelte quelle *location*? Ne potevano essere scelte altre e si sarebbero arrabbiati gli altri.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Come Città della scienza.

COMODO. Città della scienza era in quel momento un edificio assolutamente importantissimo, in un momento di grande difficoltà della stessa Città della scienza, fortemente simbolico anche in quel luogo che presenta tutta un'altra serie di criticità. In merito alle scuole, abbiamo guardato sempre con particolare attenzione; aggiungo che una parte delle risorse che in questo caso proprio Inarcassa ha voluto destinare è stata orientata alla costituzione di un fondo di rotazione per la progettualità; quindi, abbiamo messo in campo delle risorse che abbiamo direttamente assegnato ai Comuni che ci facevano richiesta per la messa in sicurezza da un punto di vista sismico degli edifici scolastici. Abbiamo avuto più di 145

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

richieste per circa 160 milioni di euro di investimenti, quindi c'è stata anche una risposta molto significativa, ma non siamo stati in grado di assolvere a tutte le richieste. Anche in questo caso l'obiettivo di Fondazione Inarcassa è quello di segnare la strada che noi riteniamo più corretta in una buona pratica; i fondi di rotazione sono indispensabili nel nostro Paese per programmare e Cassa depositi e prestiti è partita con una dotazione di 400 milioni di euro per i servizi di ingegneria e architettura, ai quali dovremmo guardare con particolare attenzione cercando di favorire la massima semplificazione delle procedure e delle modalità di accesso.

Ritornando alla sua domanda, sicuramente nei prossimi concorsi che andremo a mettere in campo cercheremo di fare maggiore attenzione anche ad altre sensibilità. In questo momento in realtà è un fatto che mi viene da definire casuale, nel senso che di volta in volta arrivano delle richieste, delle proposte ad Inarcassa per puntare su un concorso di progettazione da parte di un'amministrazione comunale particolarmente sensibile a quel tipo di procedura che fino ad oggi ha dato dei risultati particolarmente interessanti. Poi l'amministrazione si prende l'impegno di dare corso, quindi ci deve essere un finanziamento e anche l'impegno ad attribuire al vincitore (che è

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8^a Commissione permanente</i>		

l'unico a non ricevere premi da Fondazione Inarcassa) l'incarico con un ribasso già definito a monte, che normalmente è del 20 per cento, sul compenso determinato in base al decreto parametri.

Rispondendo al senatore Margiotta, che ringrazio anche per le parole di apprezzamento nei confronti di Fondazione Inarcassa, noi continuiamo a esprimere il nostro totale dissenso sulla centrale di progettazione; se, come viene detto negli ultimi giorni, svolgerà funzioni di coordinamento, saremo felici che si limiterà a questi compiti; non si tratta, infatti, di una limitazione, ma di un ruolo estremamente importante che potrebbe svolgere in sinergia con le amministrazioni locali, che su questo tema ovviamente hanno notevoli carenze. Infatti, uno degli altri elementi che personalmente ho dimenticato è anche il rischio di dover reintrodurre all'interno del codice dei contratti il famoso 2 per cento, che per noi è una previsione indispensabile di sostegno alle amministrazioni locali; anche in questo caso però dovrebbe essere orientata esclusivamente alle attività di programmazione, monitoraggio, controllo della spesa; tutto ciò non distogliendo dalla loro attività i dipendenti della pubblica amministrazione, che sono già pochi, in assenza di *turnover*, spesso con delle competenze limitate, anche per la sola assenza di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

una interdisciplinarietà molto spesso assolutamente indispensabile nella progettazione. Per queste ragioni ci auguriamo veramente che la centrale di progettazione si possa limitare a quello.

Con riferimento invece al quesito sulle stazioni uniche appaltanti, quindi sulla loro riduzione e qualificazione, noi riteniamo - come dicevo nella mia introduzione - che la modalità con la quale dovrebbero essere selezionati i concorrenti ad una gara di servizi ingegneri e architettura, dovrebbe essere esclusivamente quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per garantire la massima imparzialità è necessario che i commissari siano assolutamente estranei alla gara, ma a mio avviso anche estranei al territorio. Pertanto, ritengo che rotazioni siano assolutamente possibili e che le estrazioni a sorte siano indispensabili, ma escludendo la possibilità che un commissario prossimo al territorio possa essere scelto. Se vogliamo assicurare la massima trasparenza, correttezza in una procedura di gara che dovrebbe persino mettere al margine la parte economica, è necessario che i soggetti siano assolutamente distaccati, estranei e imparziali. Credo di aver risposto e mi auguro che il senatore Margiotta sia anche soddisfatto.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

PRESIDENTE. Ringrazio molto i nostri ospiti per il contributo offerto e dichiaro conclusa l'audizione.

L'ordine del giorno reca ora l'audizione dell'Ente italiano normazione (UNI), rappresentato dal dottor Piero Torretta, presidente, dal dottor Alberto Galeotto, direttore normazione, e dalla dottoressa Alessandra Basetti, responsabile della sede di Roma. Cedo subito la parola ai nostri ospiti.

TORRETTA. Signor Presidente, ringrazio la Commissione per l'opportunità di presentare la posizione e la lettura di UNI riferita al codice dei contratti. L'intervento consisterà in una presentazione delle funzioni dell'ente di normazione e poi su alcune considerazioni attinenti al tema del codice dei contratti pubblici. UNI è definito dalla legge come Ente italiano di normazione ed è l'organismo che, in applicazione al regolamento UE 1025/2012 ed al decreto legislativo n. 223 del 2017, nel rispetto dei principi di trasparenza, apertura, inclusione, imparzialità e consenso fra le parti interessate, opera per lo svolgimento dell'attività della normazione tecnica,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

in particolare per la sicurezza degli impianti, dei prodotti, dei processi e dei servizi.

Le norme tecniche consensuali sono documenti di utilizzazione volontaria che, nel caso della loro corretta applicazione, garantiscono la presunzione di conformità allo stato dell'arte, principio riconosciuto dalla stessa legge e dalla giurisprudenza. Recenti sentenze della Corte di cassazione ricordano come l'effettuazione di attività o di acquisti in conformità ad una norma ha una presunzione di legittimità, in quanto è ritenuta una regola di applicazione diffusa.

La legge inoltre dispone che UNI, nella sua funzione istituzionale, ha il compito di garantire un'adeguata partecipazione alle organizzazioni che rappresentano le piccole e medie imprese, i consumatori e gli interessi ambientali e sociali nell'attività normativa e di garantire un'adeguata partecipazione all'attività di cooperazione europea ed internazionale in materia di normazione. Il sistema della normazione è costituito da tre soggetti: uno nazionale, in Italia abbiamo UNI, che si occupa di tutte le parti di sua competenza, e il Comitato elettrotecnico italiano (CEI) che invece attiene esclusivamente alla parte elettrica ed elettrotecnica; il riferimento a

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

livello europeo è il Comitato europeo di normazione (CEN), con le norme EN, e a livello internazionale l'ente di riferimento è l'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO). Altri compiti consistono nel promuovere la cultura della normazione e contenere i costi, in particolare a vantaggio delle piccole e medie imprese, artigiani, ordini e associazioni di professionisti (per disposizione di legge, le norme vengono vendute); consentire al MISE di disporre l'eventuale pubblicazione gratuita di norme di particolare interesse pubblico. Per tale funzione istituzionale il MISE concede per legge un contributo annuo con il carattere di cofinanziamento rispetto alle entrate proprie per ricavi da vendita delle norme. Le norme tecniche sono quindi volontarie, ma nel caso di uso del loro contenuto di conoscenza per finalità economiche e commerciali, all'ente proprietario (quindi all'UNI) deve essere riconosciuto il corrispondente valore di vendita. Per questa ragione, al fine di agevolare l'accesso alle norme da parte delle piccole e medie imprese e dei professionisti, UNI ha stabilito come stabilisce la legge, condizioni di particolare favore. Nel caso specifico del codice dei contratti, che richiama norme dalla cui applicazione discendono vantaggi per le imprese, come quello dell'attestazione delle Società organismi di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

attestazione (per essere attestati SOA e partecipare ad appalti superiori a 500.000 euro, occorre avere la certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001) o vantaggi competitivi (la certificazione alla norma UNI EN ISO 14001 dà dei vantaggi competitivi nella valutazione di merito nelle gare di appalto d'appalto) o riduzione delle fidejussioni (le certificazioni a queste due norme danno il diritto alla riduzione del costo delle fidejussioni). Il costo annuo che UNI applica è di 50 euro all'anno, con diritto allo scarico, nel caso di necessità, al valore di 15 euro a norma. Il confronto dei dati pubblicati sul sito ufficiale Accredia, sui soggetti certificati (ISO 9001 e 14001) al giugno 2008, rispettivamente 122.000 e 22.000, con i dati delle vendite UNI, per le stesse norme del periodo di loro validità (14.500 e 5.000, quindi complessivamente 20.000 norme, rispetto alle 144.000 da soggetti certificati), evidenziano una rilevante anomalia fra soggetti che beneficiano della conoscenza delle norme e le norme vendute. Fra questi vi sono circa 30.000 soggetti che sono certificati ISO 9001 e che sono qualificati a partecipare agli appalti pubblici. Un'anomalia questa, quella della differenza fra soggetti certificati e soggetti che hanno acquistato la norma, che sottrae risorse alla normazione e non può che indebolire l'azione ed i compiti che

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

UNI deve svolgere per mandato della legge (tra cui è opportuno ricordare il presidio della normazione CEN e ISO, dove le norme si formano con la partecipazione di tutti i soggetti interessati). A livello CEN, a livello europeo UNI è il quarto ente di riferimento. A livello ISO è il settimo ente di riferimento, con una progressiva crescita alle spalle dei Paesi in via di sviluppo. Ad esempio la Corea del Sud, che era fino a un po' di anni fa decima, oggi è ottava e nei prossimi anni, molto probabilmente supererà UNI se UNI non saprà rafforzare il suo presidio all'interno dell'attività normativa. Cosa significa questo? Significa che le norme vengono scritte secondo il principio della consensualità e della partecipazione; chi presidia di più i tavoli della normazione a livello europeo e internazionale riesce a far valutare e far approvare le norme contenenti gli elementi che caratterizzano le proprie specificità territoriali.

La funzione istituzionale della normazione infatti non ha solo il rilevante effetto della sicurezza del lavoro e della sicurezza delle persone che usano gli impianti, i prodotti e i servizi, considerato che non ci può essere sicurezza senza qualità, ma ingloba un implicito elemento di competitività e qualità nella concorrenza sui mercati europei e internazionali, in cui le norme

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

tecniche sono un riferimento unico nel mercato comune e privilegiato nel mercato internazionale. Secondo il WTO le norme di riferimento sono le norme ISO, uno strumento per il sostegno della competitività dell'innovazione e per la costruzione di un mondo migliore. Una funzione riconosciuta alla Commissione europea, che sostiene da sempre il ruolo della normazione per le sfide sociali, le politiche europee e per il contributo all'innovazione, qualità e sicurezza, crescita e occupazione, catena del valore globale e mercato unico (principi che sono poi stati ripresi anche dalla nostra stessa legislazione). Ma, al di là delle potenzialità, è la stessa Commissione che constata come spesso l'effetto positivo delle norme nella catena della fornitura non è sempre pienamente compreso, sia dalle imprese private, sia nel settore pubblico. Anche a ciò deve soccorrere la promozione della cultura normativa, per cui nello sviluppo sarebbe opportuna la collaborazione più incisiva fra gli attori delle infrastrutture di qualità, che sono la normazione, l'accreditamento, gli enti di certificazione, le istituzioni e la pubblica amministrazione. La normazione è una funzione istituzionale, quindi sarebbe utile che questa funzione istituzionale venisse presentata, sia agli operatori

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

economici che ai consumatori, in quanto il riferimento a norma consente di avere certezze e garanzie, che diversamente sono molto difficili da acquisire.

Il settore delle costruzioni, con la meccanica, è uno dei settori storici della normazione. Sono più di 3.000 le norme che impattano sugli impianti, prodotti, processi, servizi e professioni delle costruzioni. Il decreto del 7 gennaio 2018, sulla sicurezza strutturale e sismica, richiama 180 norme UNI, di cui 21 eurocodici strutturali. Altrettanto rilevante è il collegamento fra i criteri ambientali minimi (CAM), sulla progettazione e lavori di manutenzione di edifici pubblici, che richiama ben 260 norme UNI. Una conferma del rilievo, ma purtroppo anche della scarsa compressione della catena della fornitura sul valore aggiunto alle norme tecniche, che spesso interpreta il riferimento alle norme tecniche, come un obbligo, un vincolo e non come un'opportunità.

Le norme sono uno *standard*, una regola dell'arte, che promuove la competitività, l'interoperabilità, lo sviluppo tecnologico, riduce i costi di produzione e vendita. Sono uno strumento con cui misurare la competizione e la leale concorrenza, uno strumento per definire il requisito minimo di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

sicurezza e qualità a beneficio dell'intera economia e, in particolare, dei consumatori.

Il cliente e i suoi bisogni sono al centro dell'attività normativa: lo dispone, come principio inderogabile, la UNI EN ISO 9001, lo ribadisce e lo rafforza la UNI ISO 26000 sulla responsabilità sociale delle organizzazioni, che ha trovato una specifica applicazione per il settore delle costruzioni nella UNI/PdR 48:2018.

La centralità della persona, le sue esigenze e i suoi diritti sono al centro di tutta l'attività della normazione. Nessun prodotto è sicuro e di qualità se non risponde al bisogno di coloro a cui è destinato. Nessun prodotto, processo o servizio è sostenibile se non viene misurata la sua utilità e funzionalità al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile.

Un'attenzione, considerato che molti degli obiettivi dell'Agenda ONU (salute e benessere, lavoro dignitoso, imprese, innovazione e infrastrutture, città sostenibili, acqua ed energia pulita, consumo e produzione responsabile, *partnership* per obiettivi) sono strettamente legati all'attività del costruire, verso cui deve puntare anche tutta l'attività di riqualificazione e

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

trasformazione del territorio, a cui il codice dei contratti è prevalentemente indirizzato.

Un tema di particolare interesse nella legislazione dei contratti pubblici, al fine di migliorare sicurezza e qualità, è la gestione digitale dei processi informativi delle costruzioni, richiamate all'articolo 23 del decreto legislativo n. 50 del 2016. UNI vi lavora da tempo. Un'attività avviata già nel 2007, in modo pionieristico, proattivo, rispetto all'attenzione sia del settore privato, ma anche del legislatore. Un lavoro che si è sviluppato in questi anni con la partecipazione di tutti i soggetti interessati (imprese, industria, professionisti, università, ricerca, pubblica amministrazione) e che vede oggi un progetto normativo, sviluppato in ben dieci parti, che hanno origine nel principio della uniformazione del linguaggio, al fine di facilitare il dialogo, la comprensione, la condivisione dei dati e delle informazioni, la collaborazione degli attori della filiera e si conclude nel fascicolo del fabbricato, come un momento di raccordo e sintesi dei dati elaborati nel corso del processo produttivo, sia di nuova costruzione che di ristrutturazione. Un piccolo *blockchain* dell'opera costruita, infatti il *blockchain* è l'undicesima parte su cui UNI sta lavorando.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Linguaggio, condivisione delle informazioni e dei dati e trasferimento della conoscenza sono modalità per sviluppare rapporti collaborativi, che la Commissione europea ritiene indispensabili per la competitività del sistema produttivo e fondamentali per il soddisfacimento delle esigenze a cui prodotti e processi sono finalizzati. Strumenti e approcci che sarebbe opportuno caratterizzino anche i principi, che sottostanno al codice dei contratti, passando dalla logica della contrapposizione alla collaborazione fra le parti e gli attori del processo della filiera. Nell'evoluzione dell'attenzione dal prodotto al processo e alle persone, si innesta la competenza della normazione sui requisiti delle figure professionali non regolamentate da ordini e collegi, definiti nella legge quadro 2013: alla normazione UNI la legge ha infatti affidato il compito di definire gli elementi di conoscenza, abilità e competenza, che devono possedere le persone che esercitano un'attività professionale, un riferimento che rimane sempre nel campo del volontario, si applica cioè solo nel caso di scelta o necessità, ma che rappresenta un criterio di valutazione e di misura, sia per il confronto del merito professionale, sia per l'utilizzatore al servizio. La legge n. 4 del 2013 parla espressamente della tutela del consumatore, che è una delle finalità e

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

delle ragioni della definizione delle competenze, conoscenze e abilità delle professioni non regolamentate. Ad oggi UNI ha elaborato e pubblicato oltre settanta norme sulle professioni non regolamentate, che caratterizzano professioni in ambiti più ampi e specifici, tra queste molte attengono al settore delle costruzioni, sia al campo esecutivo (impiantisti, installatore e specialisti), sia all'ambito del *manager* dell'innovazione, come la UNI 11337 parte 7, sulla figura del BIM *manager*; una norma questa che risponde sia all'esigenza del mercato privato di trovare riferimenti professionali adeguati alle nuove modalità operative di Industria 4.0, ma altresì ai disposti del codice dei contratti, che all'articolo 31 e all'articolo 38 affronta il problema della formazione e qualificazione del personale della pubblica amministrazione da dedicare ai processi di progettazione e controlli digitalizzati ed informatizzati.

Nel merito specifico del codice dei contratti, UNI non può altro che confermare quanto rimarcato in occasione della consultazione pubblica del passato giugno 2018: in primo luogo, l'opportunità del richiamo del codice dei contratti delle norme della serie UNI 11337 sulla gestione digitalizzata dei processi informativi delle costruzioni; in secondo luogo l'opportunità del

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

riferimento alla norma UNI 11337 parte 7, ai fini dell'individuazione delle conoscenze, abilità e competenze delle figure professionali coinvolte nel sistema pubblico e privato, nella gestione della modellazione informativa (BIM *manager*). Questo è un aspetto che potrebbe anche trovare il beneficio dell'agevolazione dei 40 milioni di cui si parla per il *manager* dell'innovazione. La norma sul BIM *manager* è l'unica norma che oggi identifica, in modo consensuale, una figura professionale. Stiamo lavorando anche sulle norme dei *manager* d'innovazione di Industria 4.0, ma questa, essendo partita molto prima, è arrivata a cavallo della legge.

In terzo luogo c'è l'opportunità del richiamo alle norme UNI, sviluppate in attuazione alla legge n. 4 del 2013, sulle professioni non regolamentate, anche al fine della qualificazione delle imprese, che è un tema dedicato. C'è quindi l'opportunità del riferimento alla norma UNI 26000 sulla responsabilità sociale nell'organizzazione dei documenti normativi e applicativi (UNI/PdR 18, UNI/PdR 49 e UNI/PdR 51), che si dovrebbe sovrapporre alla SA 8000, che non è una norma, in quanto non è stata promulgata da un ente di normazione. Le norme, per disposto del regolamento n. 1025 del 2012, sono solo quei documenti e quelle specifiche

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

tecniche, che vengono promulgati da enti riconosciuti come tali. In Italia l'unico ente riconosciuto per questa funzione è UNI mentre, per quanto riguarda le competenze elettriche ed elettrotecniche, c'è il CEI. Allo stesso modo, a livello internazionale ci sono il CEN e il CENELEC e, a livello europeo e a livello internazionale, l'ISO e l'ISI.

Per quel che riguarda la sostituzione della norma BSI OHSAS 18001 con la UNI ISO 45000 (sistemi di gestione e sicurezza del lavoro), è opportuno ricordare come, per dieci anni, il nostro sistema legislativo ha fatto riferimento ad una norma inglese, mai tradotta in italiano, per la definizione dei sistemi di gestione e sicurezza sul lavoro. L'anno scorso è intervenuta, perché approvata a livello internazionale, la UNI ISO 45001, che di fatto sostituisce la 18000, essendo la 18000 emanata e promulgata da un ente che fa parte del sistema CEN (che è l'ente di normazione inglese). L'impegno scritto nel regolamento n. 1025 del 2012, per tutti gli enti di normazione, a fronte di una norma europea, è di ritirare la norma nazionale. Quindi la 18001 andrà a perdere la sua validità e sarà sostituita dalla 45001.

C'è poi l'integrazione all'articolo 3 della definizione di norma quale specifica tecnica dotata di un organismo riconosciuto ed operante ai sensi

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 223 del 2017. Spesso si fa confusione, purtroppo anche nei documenti legislativi, fra gli schemi proprietari (che sono documenti soggettivi, approvati da soggetti unici, che non hanno le caratteristiche previste dal regolamento n.1025 del 2012, ovvero l'apertura, la terzietà e l'imparzialità, ma hanno esclusivamente delle finalità legittime, ma commerciali) e le norme tecniche, che hanno la funzione di stato dell'arte, che costituisce di fatto il punto di partenza per misurare la conformità di un prodotto, processo o servizio, ma anche per misurare il miglioramento. Tutto ciò che sta sopra uno *standard* è migliore dello *standard* e come tale è innovativo. C'è infine la correzione degli errori contenuti nel testo, come indicati nella relazione depositata.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

FEDE (*M5S*). Desidero innanzitutto ringraziare i nostri auditi per il loro lavoro e per la relazione che ci hanno illustrato, in cui sono contenuti spunti molto importanti, che magari approfondiremo anche in seguito, comunicando in via informatica, visto che oggi i tempi non ci consentono

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

un'ampia trattazione. Oltre al tema relativo al lavoro che state svolgendo e alla vostra organizzazione, credo siano importanti anche i temi relativi all'attuazione del libretto del fabbricato, che è un documento che deve essere irrinunciabile e non rinviabile, perché non è pensabile che oggi certifichiamo una caldaia, ma non conosciamo che caratteristiche ha la casa in cui vivono i nostri familiari. Tutto questo passerà sicuramente anche attraverso il processo BIM, che giustamente ha indicato come prossimo obiettivo, anche nell'individuare le figure professionali coinvolte, perché da lì parte il lavoro di consapevolezza, di certificazione e di risposta a tutti gli *standard* previsti. Vi ringraziamo dunque per tutto quello che state facendo.

TORRETTA. Rispetto alla struttura della norma UNI 11337, che ruota intorno al BIM, l'elemento di base è l'identificazione di un sistema con il quale gli elementi, i componenti e le attività abbiano un unico modello di identificazione, in modo tale da consentire una facilità di comprensione fra i soggetti, che è il primo aspetto. Questo consentirà poi di elaborare una serie di dati, nella fase della progettazione, nella fase dell'esecuzione e nella fase della gestione, che potranno confluire in una banca dati, che poi sarà il

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

libretto del fabbricato. È chiaro che tutto questo deve prima o poi cominciare. Più tardi comincia e più tardi avremo questa possibilità di gestione dei dati.

Quello che va però sottolineato e rimarcato è che questi modelli funzionano se fra i soggetti che compongono la catena c'è fiducia. Se non c'è fiducia, ognuno gioca contro l'altro e quando si gioca uno contro l'altro, alla fine c'è l'insoddisfazione di tutti.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri auditi per il contributo offerto ai nostri lavori.

I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti di CONFORMA. Sono presenti l'ingegner Paolo Salza, presidente, il dottor Fabrizio Capaccioli, consigliere delegato del settore costruzioni, l'ingegner Alessandro Sudati, coordinatore gruppo di lavoro e ispezione delle costruzioni, la dottoressa Giorgia Golisciani, *public affairs manager* Reti e il dottor Antonio Iannamorelli, direttore operativo Reti, che ringrazio per il loro contributo, che è stato consegnato anche in forma scritta.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

SALZA. Signor Presidente, desidero ringraziare lei e tutti i membri della Commissione per aver concesso a CONFORMA la possibilità di esprimere il proprio punto di vista su un tema così delicato e strategico come la revisione del codice dei contratti.

CONFORMA è un organismo di ispezione, che verifica i progetti e controlla l'esecuzione delle opere pubbliche, di edilizia civile e infrastrutturale, che ricadono nel campo di applicazione del codice dei contratti, verificandone l'adeguatezza, la completezza e anche la congruità dal punto di vista tecnico ed economico. CONFORMA è un'associazione di organismi di certificazione, ispezione, prova e taratura, di cui sono soci i più importanti organismi di ispezione, che garantiscono il più alto livello di indipendenza nello svolgimento delle loro attività: si tratta dei cosiddetti organismi di tipo A. Voglio qui richiamare l'attenzione su alcuni termini, il primo dei quali è già stato citato ed è l'indipendenza, che ricorrerà più volte nella breve presentazione che faremo. Un altro tema è quello dell'accreditamento e un altro ancora è quello della competenza. Sono tre concetti centrali, su cui mi soffermerò.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Cominciamo dunque dall'indipendenza. Nel caso specifico della realizzazione di opere infrastrutturali, essere indipendenti significa non avere relazioni e legami con le altre parti coinvolte - nel caso specifico, prima di tutto con il progettista e l'esecutore delle opere - che siano tali da condizionare o addirittura da compromettere l'autonomia di giudizio. Essere competenti, invece, significa mettere in campo tutte le necessarie professionalità e tutta l'esperienza, proprio nell'esecuzione di queste attività di verifica e di controllo. Nel caso degli organismi d'ispezione di tipo A, che sono soci di CONFORMA, la sussistenza nel tempo di questi requisiti di indipendenza e di competenza è verificata da Accredia, che è l'ente unico di accreditamento (questa è la terza parola chiave), individuato dal Ministero dello sviluppo economico, che opera nel rispetto di uno specifico regolamento europeo e nel cui consiglio direttivo siedono nove Ministeri, tra cui il già citato Ministero dello sviluppo economico e anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il tragico crollo del Ponte Morandi di Genova e le inchieste che sono tuttora in corso hanno evidenziato l'importanza delle attività di controllo nel processo di pianificazione, di progettazione, di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

realizzazione e di manutenzione di un'opera pubblica e hanno anche evidenziato l'importanza che questo tipo di verifica sia indipendente.

Per quanto riguarda anche il susseguirsi di notizie che, sempre a seguito di questo evento, hanno fatto trapelare la possibilità di un riaccentramento dei controlli all'interno dell'amministrazione - ci tengo a dire che non voglio certamente entrare nel merito di questa decisione, che ovviamente non compete all'associazione che rappresento - vorrei comunque richiamare l'attenzione sul fatto che oggi sono già presenti e operativi sul territorio nazionale organismi di ispezione accreditati, quindi controllati da Accredia, competenti, e che garantiscono il massimo livello di indipendenza. Sono organismi che comunque hanno maturato grande esperienza nel settore della verifica e del controllo di migliaia di progetti. Abbiamo fatto una stima per un valore complessivo delle opere di oltre 150 miliardi di euro. Quello che CONFORMA auspica - e qui concludo ringraziandovi dell'attenzione, poi passerò la parola ai colleghi - è che il ruolo e il peculiare carattere degli organismi di ispezione accreditati di tipo A siano riconosciuti nel nuovo codice dei contratti e che il controllo indipendente venga esteso a tutti i livelli di pianificazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

partendo addirittura dall'analisi costi-benefici, fino ad arrivare anche alla manutenzione delle opere, in modo tale da garantirne la sicurezza, la qualità e la durabilità nel tempo.

Vi ringrazio dell'attenzione e cederei la parola a Fabrizio Capaccioli, consigliere delegato del settore delle costruzioni.

CAPACCIOLI. Presidente Coltorti, signori senatori, mi fa molto piacere poter essere in questa sede a illustrare quello che è il nostro punto di vista, soprattutto dopo alcune sensazioni e analisi che abbiamo fatto nel corso degli ultimi periodi che ci fanno un po' preoccupare rispetto a un concetto di semplificazione o di accelerazione di procedure di gara volte a rendere più snella la macchina dell'appalto pubblico.

Partiamo dal presupposto, come diceva il nostro presidente, che quello del ponte Morandi è un dato inconfutabile e imprescindibile rispetto al quale uno dei tanti (evidentemente) elementi che ha creato un problema è proprio l'attività di controllo.

La relazione che la commissione, incaricata dal Ministero, ha fatto a suo tempo, dopo l'immane disastro che ha colpito il nostro Paese, per chi ha

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

avuto modo di leggerla, mi pare parli abbastanza chiaro: un'anomalia l'abbiamo avuta anche nell'attività di controllo, un'attività di controllo che è stata, in qualche modo - passatemi il termine - un po' snaturata e in parte parificata, in maniera non corretta e non coerente, rispetto a quello che è stato fatto nel precedente provvedimento. Quindi, siccome siamo in una sede dove si parla di quella che può essere la modifica al decreto legislativo n. 50, sia chiaro che CONFORMA non ha l'idea di smontare il decreto, pensando che sia totalmente superato e da rivedere, anche perché, evidentemente, un cambio netto e radicale potrebbe creare un ulteriore rallentamento dell'attività delle imprese di costruzione e di tutto il comparto degli appalti e dei contratti pubblici. Quello che serve sono interventi mirati su tutto ciò che evidentemente non ha funzionato. Il caso specifico, tornando al ponte Morandi, quindi parlando di sicurezza e di programmazione della sicurezza, ne è un esempio calzante. Se leggiamo la relazione, troveremo al suo interno un'attività fatta da un organismo di ispezione accreditato di tipo B.

Non voglio entrare troppo nei tecnicismi, però, all'interno della nostra associazione, siamo tutti organismi di tipo A - concedetemi qualche parola magari un po' noiosa, giusto per specificare - che hanno il massimo livello di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

indipendenza e che storicamente, ancor prima del suddetto decreto legislativo n. 50, si relazionavano con l'amministrazione pubblica su certe tipologie di opere, perché sono gli unici che possono garantire il massimo livello d'indipendenza. Il decreto n. 50 ha detto che siamo tutti uguali: gli organismi di tipo A, che hanno fatto la loro storia sulla propria struttura, quindi personale, conoscenze, competenze, strumentazioni, tutti con una struttura importante per fare questo tipo di attività, sono stati parificati a chi? Agli organismi di tipo B, che sono organismi interni alla stazione appaltante. ASPI ha la società di progettazione, è stazione appaltante, ha la società di controllo e, se vogliamo, fa anche i lavori, perché ha pure l'impresa di costruzione. Ora, ditemi dove sta l'indipendenza in tutto questo percorso; analogamente, gli organismi di tipo C.

Siamo arrivati anche a pensare che le società di progettazione certificate, e a volte accreditate, possono fare, laddove fanno anche i progetti - magari non proprio sullo stesso, o almeno lo auspichiamo - anche attività di verifica. Ebbene, se mi metto dalla parte dell'utente - e siamo tutti utenti prima di essere tecnici, senatori e deputati - e devo passare su un ponte, sapendo che questo ponte è stato controllato da chi probabilmente lo ha

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

progettato e magari poi lo realizza, onestamente un dubbio mi viene. Ecco perché nella nostra proposta intendiamo ridare dignità a chi della propria professione, come gli organismi di tipo A, ha fatto l'indipendenza assoluta da quelli che sono i progettisti, gli esecutori, ed è un'attività - e su questo vorrei essere estremamente chiaro - totalmente a favore dell'amministrazione pubblica. Il pubblico non può esimersi dall'averne un supporto di verifica e di controllo, durante le fasi di progettazione, realizzato da un organismo di tipo A indipendente e accreditato.

Qualcuno potrà dire - faccio un'altra obiezione, ne abbiamo parlato a più riprese - che, certo, come organismi di verifica, rallentiamo l'*iter* di conclusione delle fasi di progettazione perché siamo dei grandi rompiscatole, perché entriamo nel merito. Ebbene, questa è un'altra stortura del sistema: qualche amministrazione virtuosa c'è, diamogli atto, qualche Comune o amministrazione in generale avvia le attività di verifica esattamente nel momento in cui parte la progettazione, già in fase di progetto di fattibilità e chiede al verificatore di seguire le attività del suo progettista incaricato. In tal modo, il progetto da porre a base di gara sarebbe realizzato in maniera perfetta, senza difetti, senza sbavature e senza ritardi. È un gravissimo errore

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

pensare che una riduzione sulle attività di verifica possa semplificare il processo di appalto dell'opera, e aggiungo un'altra cosa: non me ne vogliono i progettisti, perché poi anche loro hanno i loro grossi problemi anche dal punto di vista delle percentuali al ribasso, che tra l'altro sugli appalti sono al pari delle nostre, ma quando si realizza un progetto esecutivo, senza che nelle fasi precedenti abbia subito un *iter* di verifica, normalmente quel progetto ha un numero di errori tale da non poter essere realizzato; tanto è vero che se qualcuno di voi entra un po' nel merito del numero delle riserve presentate dalle imprese durante l'esecuzione dei lavori, si renderà conto che la mancanza di verifica diventa un effetto *boomerang* durante l'esecuzione dei lavori, perché poi l'amministrazione pubblica apre un contenzioso infinito con l'impresa.

Vogliamo fare il conto di quante sono le riserve aperte ad oggi da parte delle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche, ove i lavori magari non sono neanche terminati? Il paradosso è che oggi addirittura, per colpa del momento di grossa crisi che le imprese stanno vivendo, ci sono società, fondi di investimento che acquistano i crediti delle riserve vantati nei confronti della pubblica amministrazione, quindi siamo al paradosso, e

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 22</i>	<i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
<i>8ª Commissione permanente</i>		

cioè si cede un credito presunto nei confronti dell'amministrazione pubblica a favore di qualcuno che poi lo tratterà, accollandosi anche l'onere del contenzioso legale. Allora tutto questo, verosimilmente, potrebbe essere evitato con il supporto di organismi qualificati.

Vi posso dire che gli associati di Conforma hanno degli *skill* professionali, tecnici, *curriculum* (potete guardarli uno per uno) di personale che ogni giorno va in cantiere e controlla progetti che sono un fiore all'occhiello per questo settore e io non posso pensare che il legislatore non possa tener conto, nei dovuti modi e nei dovuti ambiti in cui a un certo punto inizierete la scrittura della revisione di questo codice, di quest'attività che resta primaria per garantire progetti realizzati in maniera corretta e conforme e opere con una programmazione fatta in sicurezza, realizzata nei modi e nei tempi previsti, che non abbia più sbavature.

Vorrei essere oltremodo chiaro anche su questo aspetto, senza rubare ulteriore tempo, perché credo che ne sia rimasto poco a disposizione. Non abbiamo la bacchetta magica per risolvere tutti i problemi, però siamo certi che un'attività di controllo e di verifica fatta in maniera seria e professionale, come quella degli organismi accreditati che fanno parte di questa nostra

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

associazione, e con il livello massimo di indipendenza, sia l'unico modo per supportare l'amministrazione pubblica, naturalmente per opere di un certo tipo, per arrivare a ottenere progetti effettivamente realizzabili senza ulteriori problemi. Nella nostra proposta non abbiamo fatto piazza pulita, sia chiaro. Nel decreto legislativo n. 50 del 2016 siamo stati tutti parificati: organismi tipo A con massima indipendenza e organismi tipo B, quelli *in house* alle stazioni appaltanti. Questi sono pochi, non abbiamo i numeri di quali appalti possano fare, perché li assumono direttamente dalla loro stazione appaltante, quindi per noi fuoriescono anche dall'analisi del mercato di cui non abbiamo ben conto. Vi sono poi gli organismi tipo C, cioè queste società di progettazione che possono fare progetti e validazione, cioè possono fare - passatemi il termine - il giudice e l'avvocato.

Ad esempio, noi riteniamo che porre un limite sulla soglia comunitaria sopra la quale solamente gli organismi tipo A possano intervenire sia un criterio di equità nei confronti di tali soggetti; al di sotto della soglia comunitaria invece si potrebbe dare la possibilità di continuare a operare a organismi tipo B e C. Non siamo quindi venuti con un'idea di tipo totalitarista

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

per dire che solo noi siamo bravi, mentre gli altri non fanno più niente. Una rimodulazione delle soglie è sicuramente uno degli aspetti principali.

Un altro argomento - poi lascerò anche spazio a delle domande se ci saranno - concerne il supporto che la nostra struttura è in grado di fornire all'amministrazione pubblica durante le fasi di gara. Spesso i soci di Conforma vengono chiamati da un'amministrazione pubblica perché magari le sue strutture tecniche interne non sono in grado di far fronte a un'analisi dettagliata delle offerte presentate in sede di gara. Io vi posso assicurare con molta trasparenza - potremmo farvi vedere centinaia di esempi - che con un supporto tecnico, con una specie di *back office* alle spalle della struttura tecnica dell'amministrazione pubblica, siamo in grado di mettere "in difficoltà" tutte le offerte presentate, o quelle che presentano anomalie, in maniera matematica. Pertanto, senza entrare nel merito degli aspetti legati ai ribassi, come ho già detto prima, nel momento in cui io mi ritrovo offerte con ribassi eccessivi, un po' di dubbia realizzazione, per noi è veramente molto semplice creare una sorta di analisi tecnica da fornire all'amministrazione pubblica e durante un confronto riuscire a dimostrare che l'impresa partecipante a quell'appalto non sarà poi in grado di fare quei

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

lavori. Si affidano appalti con questo sistema di cui potremmo parlare e che spero possa essere rivisto, perché anche il sistema di verifiche attraverso i commissari - anche senza entrare nel merito, ma nella nostra proposta sicuramente troverete qualcosa - non sempre dà i risultati sperati. Un altro aspetto che spesso l'amministrazione pubblica fatica a percepire concerne la possibilità di trovarsi ad affidare lavori con ribassi, anche sui lavori stessi e non solo su progettazione e ispezione, del 40-50-55 per cento senza avere gli strumenti tecnici per dire all'impresa che ad esempio non può portare il calcestruzzo a Lecco da Bergamo, perché non ci sono i tempi tecnici per consegnarlo in quel lasso di tempo e che quindi evidentemente ha scritto qualcosa che poi non potrà mantenere. Ora ho usato un esempio veramente banale, ma penso alla qualità dei materiali, spesso indicata in maniera del tutto sommaria, senza nessun tipo di riferimento normativo pertinente, rispetto alla quale però mi chiedo come farà l'amministrazione - mi metto anche nei loro panni - a dire che è sbagliato, che non va bene. Pertanto, laddove nella migliore delle ipotesi tutto filasse liscio, al più ci troveremmo uno o più ricorsi fatti dal secondo, dal terzo, dal quarto che non si sono aggiudicati, almeno a livello provvisorio, quell'appalto.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Concludo auspicando che, pensando a un processo di semplificazione, non si ipotizzi una riduzione dell'attività d'ispezione, di controllo e di verifica dei progetti fatta da organismi accreditati, perché apparentemente potrebbe sembrare così, ma numericamente è assolutamente dimostrato - lo possiamo ripetere all'infinito - che gli effetti nefasti, negativi di ritorno sull'amministrazione pubblica sarebbero incalcolabili.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

MARGIOTTA (PD). Signor Presidente, intanto vorrei fare i complimenti ai nostri auditi, perché sono stati molto convincenti e secondo me hanno posto l'attenzione su un problema molto serio; peraltro, come dirò tra un attimo, una parte di ciò che avete detto è in forte coerenza con quanto riferito ieri dal Presidente della Corte dei conti in audizione al Senato e questo va a vostro merito e a vostro onore. C'è una cosa che non ha detto e che rafforza le vostre tesi a proposito dei progetti esecutivi. Con una battuta potrei dire che io e l'architetto come progettisti ci prendiamo anche la critica. È vero che il progetto esecutivo è sempre più o meno attaccabile, quasi mai è perfetto se

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

non sottoposto prima a verifica. Con la riforma che abbiamo fatto è ancor più necessaria la verifica, perché prima mediamente le grandi opere si appaltavano sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione ma sul progetto esecutivo proposto dall'impresa con l'appalto integrato, per cui poi l'impresa non se la poteva prendere con sé stessa avendo proposto il progetto; siccome oggi invece si procede con il progetto esecutivo fatto dall'amministrazione, evidentemente se questo non funziona il contenzioso è immediato. Pertanto, dato che noi abbiamo pensato che centralità del progetto significasse avere progetti esecutivi perfetti (per quanto la perfezione non sia di questo mondo), a maggior ragione prima di andare in appalto sarebbe necessario un processo di verifica il più possibile autonomo e indipendente. Sono quindi convinto che quando lavoreremo davvero su un testo di legge questo aspetto andrà assolutamente tenuto presente e sottolineato. Prima invece facevo riferimento alla Corte dei conti perché il Presidente nell'introduzione ha detto una cosa che si sposa perfettamente con quanto detto ieri. Quando si esprime il Presidente della Corte dei conti in Senato non è una chiacchiera da bar, ma una cosa seria e ha detto che sarebbe importante fare verifiche non solo sul progetto e sull'esecuzione, ma ancor

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

prima sulla scelta dell'amministrazione di realizzare o no un progetto, tanto che io ho detto che mi convince ma non vedo come lo possa fare la Corte dei conti, perché altrimenti entriamo in un altro capitolo. Quello spazio che la Corte dei conti individua e che il Presidente ha citato nella sua introduzione secondo me è enorme, perché così risparmierebbe i tempi. Non ripeto la battuta fatta ieri sulle infinite analisi costi-benefici che durano una vita e che invece potrebbero dare certezza sulla scelta di un'amministrazione di realizzare un progetto, ovviamente nella sua indipendenza politica che neanche le società di verifica possono mettere in dubbio. Tuttavia mi sembra molto convincente il fatto che almeno due conti che dicano se una scelta è del tutto sbagliata o sta in piedi possano essere fatti a monte utilizzando strutture come le vostre. Pertanto, secondo me, bisogna lavorare su questo e in tal senso ho trovato molto interessante quanto detto.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro contributo e, visto che hanno anche dato dei suggerimenti, leggeremo con attenzione il lavoro che hanno svolto.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

(I lavori, sospesi alle ore 17,45, sono ripresi alle ore 17,55).

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione di rappresentanti dell'ANAC.

Sono presenti il dottor Raffaele Cantone, Presidente, la dottoressa Angela Lorella Di Gioia segretario generale, il dottor Federico Dini, capo segreteria del Presidente, il dottor Paolo Fantauzzi, portavoce del Presidente, la dottoressa Caterina Bova, *staff* del Presidente e la dottoressa Nadia Pierantoni segreteria del Presidente. Cedo la parola al presidente Cantone e poi i senatori potranno formulare eventuali domande.

CANTONE. Vi ringrazio per la possibilità di essere sentiti in questa audizione su una materia che è a noi, ovviamente, particolarmente cara, perché, come è noto, l'ANAC è l'Autorità di vigilanza sul sistema dei contratti pubblici. Nei pochi minuti a disposizione per la prima fase di introduzione, mi limiterò a qualche considerazione di carattere generale.

Ho dato una veloce lettura anche ai resoconti che sono stati pubblicati sul sito Informazioni Parlamentari di alcune delle precedenti audizioni e, ovviamente, sono ben contento di rispondere a tutte le domande anche se -

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

consentitemi di dire senza nessuna polemica - alcune informazioni che sono state veicolate sono informazioni assolutamente non corrette.

Ho letto che, secondo voi, l'ANAC avrebbe dovuto fare 50 linee guida, mentre l'ANAC doveva farne solo 10, quindi ci sono alcune informazioni che derivano da una scarsa conoscenza, evidentemente, del codice dei contratti pubblici. Voglio dire in premessa che l'ANAC non intende assolutamente, tramite la mia persona, difendere il codice dei contratti pubblici, perché non è certamente il codice dell'ANAC, ma è il codice che è stato adottato da Parlamento e Governo precedenti, al quale l'ANAC ha dato il contributo che era stato chiesto dal punto di vista tecnico. Mi scuso, ma ho letto delle affermazioni davvero sorprendenti sotto questo profilo e pertanto vorrei capire da dove è uscita l'indicazione relativa alle 50 linee guida. Sfido chiunque a dimostrare che ci siano 50 linee guida che dovevano essere fatte dall'ANAC, perché la lettura del codice purtroppo è chiarissima. L'ANAC era tenuta a fare 10 linee guida e ne ha fatte sette, fra l'altro anche riviste alla luce del correttivo. Questo è un dato su cui accetto qualunque tipo di sfida e poi le linee guida possono essere state fatte bene o male. Lo dico subito, con assoluta lealtà: per me va benissimo che il sistema delle linee guida venga

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

cambiato, con il ritorno al regolamento: è una scelta politica, che rispetto. Credo sia una scelta per la quale le esigenze di certezza hanno una loro ragion d'essere, ma credo di dover difendere l'istituzione, che ha fatto quanto era stato richiesto dal codice, nei tempi che erano stati richiesti. Aggiungo qualche considerazione veloce sul codice, sul quale ovviamente tornerò poi, se ci saranno specifiche domande. Il codice ad oggi è stato attuato in piccolissima parte. Non sono in grado di dare indicazioni certe sulla percentuale, ma credo che il codice sia stato attuato per meno del 30 per cento nella sua struttura. Il codice aveva una sua filosofia chiarissima, i cui principali capisaldi non sono mai entrati in vigore. Non è mai entrato in vigore il principale elemento del codice, che avrebbe dovuto cambiare la strategia e l'idea degli appalti, cioè la qualificazione delle stazioni appaltanti, per il quale era previsto un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), che nella precedente legislatura non è stato mai adottato e non si è capito dove fosse finito. Non è partito il sistema delle commissioni di gara estratte a sorte e non è partito il *rating* di impresa previsto dal codice. Cito anche il superamento dell'appalto integrato, anche se, ovviamente, davanti ad una Commissione di tecnici mi limito solo a considerazioni di tipo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

specifico, senza andare su temi di carattere generale. Il sistema della progettazione esecutiva e definitiva (che era stato previsto dal codice ed era frutto di una volontà espressa più volte nelle sedi appropriate e in Commissione) come *conditio sine qua non* per poter avviare procedure di appalto di lavori pubblici ha risentito del fatto che non sono stati istituiti fondi specifici per consentire alle stazioni appaltanti, soprattutto medio-piccole, di avere una propria autonomia nel sistema della progettazione. Molte di queste norme sono state poi oggetto anche di rivisitazione in sede di correttivo del 2017. Sullo stesso appalto integrato si è fatta una parziale e assolutamente legittima retromarcia, che non ha consentito, di fatto, di avere una lettura complessiva del codice che fosse davvero una lettura allo stato dell'attuazione. Soprattutto, per quel che riguarda i numeri relativi alla fase dell'attuazione del codice e la crisi che il codice avrebbe cagionato al sistema dei lavori pubblici, mi permetto anche in questo caso di evidenziare che i numeri che sono stati riportati dal Centro ricerche economiche e sociali del mercato dell'edilizia (CRESME), quindi da un'organizzazione vicina a Confindustria, e non dall'ANAC, evidenziano che il sistema degli appalti nel 2018 è tornato ai livelli precedenti a quelli del 2013. Ovviamente questo non

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

significa affatto che il sistema sta funzionando, ma che ciò non riguarda affatto la fase di aggiudicazione. Il livello di aggiudicazione del codice, dal punto di vista sia dei numeri sia della qualità, è ormai in linea con quelli precedenti ai periodi di crisi. Molti dei lavori pubblici si bloccano nella fase successiva, per ragioni che poco hanno a che vedere con il codice.

Quindi credo che il giudizio sul codice non sia del tutto meritato rispetto a una serie di valutazioni di tipo complessivo, fermo restando che in più di un'occasione abbiamo evidenziato, su singoli aspetti e su singoli istituti, la necessità di intervenire su un codice che certamente aveva alcuni problemi anche dal punto di vista della sua scrittura. Non è un caso che nel codice sia stato fatto il più grande *errata corrige* della storia dei codici del nostro Paese (e ne abbiamo fatti tantissimi). Sicuramente su molti istituti era ed è opportuna una riflessione, ma credo che su alcuni aspetti del codice ci sia stato un approccio non giustificato in relazione a quello che è realmente avvenuto rispetto all'applicazione del codice stesso. Ritengo poi che il Parlamento abbia il diritto e il dovere di decidere qualunque cosa e qualunque scelta è assolutamente legittima, perché questa è materia di carattere parlamentare. Daremo dunque il contributo che ci sarà chiesto, sia

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista dell'eventuale attività da svolgersi successivamente. Non ci sono posizioni che riteniamo di voler rivendicare, sotto nessun profilo. L'Autorità non aveva affatto rivendicato un potere di regolazione così ampio. Del resto, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nel tempo si era comunque arrogata un potere particolarmente ampio in materia di regolazione, che derivava dalla sua attività come Autorità di vigilanza. Abbiamo detto fin dal primo momento che alcuni poteri, che riguardavano l'amministrazione attiva, la qualificazione delle stazioni appaltanti, la gestione dell'albo delle società *in house*, la stessa qualificazione delle imprese ai fini del *rating* di legalità sono attività di amministrazione attiva, che opportunamente, se riviste, possono essere anche assegnate ad altri enti e organismi, compreso l'ente principale, che è il motore del codice, ovvero il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Mi scuso per il tono lievemente polemico, ma alcune affermazioni, - che non riguardano in nessun modo i parlamentari - fatte anche da esponenti autorevoli delle istituzioni e del mondo associativo privato, riportano indicazioni assolutamente non veritiere. Tutte le critiche all'Autorità e al suo operato sono assolutamente legittime e benvenute, ma consentiteci di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

chiedere che le critiche siano fondate sui fatti. Se qualcuno ci accusa di non aver fatto 50 linee guida, lo sfido a dirci dove sono le 50 linee guida che l'ANAC avrebbe dovuto fare. Se qualcuno dice che il potere di pre-contenzioso ha bloccato il sistema degli appalti, come è stato detto in una delle audizioni, vorrei che raccontasse anche un solo caso in cui il sistema del pre-contenzioso ha bloccato un appalto. L'Autorità ritiene comunque di essere al servizio delle scelte del legislatore e dunque qualunque scelta sarà adottata la accoglieremo con la massima disponibilità, daremo tutto il conforto e l'aiuto che ci sarà richiesto e quello che non ci sarà richiesto non lo daremo. Mi scuso se sono stato un po' polemico, ma credo che l'occasione di poterne parlare dinanzi al nostro legislatore è troppo ghiotta per non approfittarne.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

MARGIOTTA (PD). Ho apprezzato le riflessioni che ha fatto il nostro audito e il tono che ha utilizzato. Abbiamo svolto tantissime audizioni, tanto che qualche volta, tra colleghi, ci siamo anche chiesti se non fossero troppe e,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

8^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 22

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

soprattutto, se non fossero inutili. Mentre ragioniamo in questa sede, altri magari correggono *step by step* il codice, senza una visione complessiva, ma staremo a vedere quel che accadrà. Queste audizioni hanno avuto a mio avviso l'enorme merito di svelare una serie di dati, che venivano nascosti dietro il manto di una polemica a volte pretestuosa.

Il nostro auditore ha citato i dati del CRESME, ma questa mattina abbiamo auditore un'associazione di professori universitari di varie università d'Italia, che ci ha detto esattamente, come lei ci riportava, che, da quando c'è il codice, c'è stato un incremento delle gare di servizi di ingegneria del 250 per cento e di affidamento degli appalti del 51 per cento, guardando, come ci dicevano proprio stamattina, i dati tra il 2006 e il 2008.

Quindi, il primo dato che va sfatato è che un codice, che a mio parere - l'ho sostenuto più volte - merita un *checkup*, alcuni interventi, come oggi ci è stato detto più volte, per esempio, dai professionisti, è comunque una pagina legislativa positiva, non certo negativa, e in ogni caso per nulla responsabile del blocco del settore nel nostro Paese, le cui cause sono piuttosto altre e derivanti prima di tutto, a mio modo di vedere, dalla mancata volontà di investire sul comparto quanto sarebbe stato necessario. Faccio un

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

altro esempio: per me uno dei veri problemi - lo ha citato anche lei - concerne la qualificazione delle stazioni appaltanti, che significa anzitutto riduzione delle stesse. Su questo fronte la politica è stata debole, lo ricordo bene perché tra i colleghi sono l'unico che c'era anche nella scorsa legislatura e ho votato il codice perché ero in maggioranza. Eppure, anche noi forze di maggioranza entrammo in un forte contrasto al nostro interno quando alcuni di noi volevano ridurre drasticamente il numero delle stazioni appaltanti: arrivarono le pressioni dell'ANCI e di tutto il mondo variegato che non voleva assolutamente perdere la possibilità di poter fare le gare; ma non c'è dubbio che quella è una partita decisiva. Nessuna legge può migliorare e risistemare il settore se non vi è una riduzione seria e la qualificazione del numero delle stazioni appaltanti. La proposta dell'UPI secondo cui siano stazioni appaltanti, a parte i grandi, solo le Province e i Comuni e capoluogo secondo me è una cosa su cui riflettere; poi bisogna anche qualificarle e mi chiedo - chiaramente non posso chiederlo a lei, è lei che dovrebbe chiederlo a noi - come mai il legislatore non metta mano mai alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Tanto più che tra i tanti dati interessanti che abbiamo ascoltato in questa Commissione, Invitalia in audizione ci ha raccontato che

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

da quando c'è il codice ha fatto 272 appalti e ha avuto solo il 7 per cento del contenzioso, e le cose sono andate avanti; dunque, qual è il problema: il codice o l'applicazione dello stesso? Premesso che - ripeto - ci sono aspetti assolutamente da considerare.

Il *rating* delle imprese è un'altra questione seria sulla quale si era molto dibattuto, ma anche quello è rimasta lettera morta. Tuttavia, è evidente - persino elementare - che se non si qualifica, da una parte, chi dà i lavori, ovvero il committente, e dall'altra chi i lavori li fa, sarà difficile - qualunque sia la legge - riuscire a dare corso in maniera virtuosa al settore delle opere pubbliche.

Una sola domanda - ne abbiamo discusso più volte con tutti - sulle commissioni di gara: lei sa che il tema è biforcuto, e non ho bisogno di spiegarlo a lei, per cui mi chiedo se l'orientamento è di andare avanti, come da legge, quindi mantenere l'albo, sperando che le domande siano in numero tale da consentirne l'uso, o se c'è bisogno di una revisione, che giustamente sarebbe compito nostro fare.

Sui singoli aspetti non intervengo perché credo che avere qui l'ANAC sia un'occasione che dobbiamo sfruttare tutti più che per parlare del singolo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

aspetto - come pure ho fatto sulle commissioni di gara, e me ne scuso - per una valutazione complessiva di quello che è accaduto e di quello che potrebbe accadere in futuro.

FEDE (M5S). Dottor Cantone, anzitutto la ringrazio per la presenza sua e del suo *staff*. Prendiamo atto - e ne comprendiamo la ragione - del suo approccio inizialmente teso a contestare tutto quello che è stato scritto e detto in questi anni. Tuttavia, avendo ascoltato le audizioni che l'hanno preceduta, riscontro che le voci negative, benché consapevoli del valore del suo lavoro, sono state molte, non tanto sulla qualità del lavoro delle persone - perché questo non deve mai essere messo assolutamente in discussione - quanto sulla difficoltà che molti hanno riscontrato nel gestire procedure e appalti, indubbiamente rilevati come più complessi.

Conosciamo tutti il momento in cui siete entrati in gioco e anche le finalità assolutamente condivisibili, tanto più di chi fa della legalità un valore assoluto come lo facciamo noi; però devo dire che il riscontro emerso dalle audizioni è stato quello di aver visto una norma e procedure forse troppo finalizzate a un aspetto dovuto e doveroso di vigilanza del malaffare. Molti

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

hanno constatato che, a fronte di qualche impresa - conosciamo bene le storie italiane sugli appalti pubblici - che sicuramente non ha operato bene, e per la quale noi come legislatori e voi come anticorruzione dobbiamo lavorare per dissuadere taluni comportamenti, tutti si sono sentiti presunti colpevoli. Soprattutto, le audizioni hanno evidenziato quanto le procedure, sicuramente corpose, siano diventate più complesse, quindi quanto questo procedimento nuovo abbia portato a un appesantimento e a un allungamento dei tempi. Quindi, oltre alle polemiche - ha fatto bene a ricordarci, ma ci arriviamo anche da soli, che spesso ciascuno parla dei propri interessi e gli interessi sono spesso contrastanti - comprendiamo bene il valore del lavoro di ciascuno.

Più che soffermarci sull'aspetto di dubbio sollevato da molti, vorremmo conoscere - e questo perlomeno è il contributo che le chiedo - la sua opinione, a fronte di un periodo in cui chiaramente si è verificato il lavoro, rispetto a eventuali spunti migliorativi, che chiaramente lei avrà già adottato. Insomma, la sua valutazione l'ha portata a riflettere su alcuni passaggi che potrebbero essere resi più fluidi? In quale maniera possiamo reciprocamente lavorare a un miglioramento?

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Giustamente lei applica la sua funzione, che è di un tipo, a noi spetta quella legislativa; quindi, vorrei comprendere come da questa audizione possiamo tirare fuori spunti per portare a un prodotto finito che assolvà alle garanzie di sicurezza e contro quella corruzione che sappiamo bene ha pervaso per molti anni gli appalti pubblici. Mi chiedo se veramente questa funzione possa essere assolta in un percorso più veloce, tale da garantire anche l'attuazione in tempi adeguati delle opere pubbliche e, soprattutto, come ci ha ricordato la Corte dei conti, quale può essere un contributo per valutare non solamente l'aspetto formale dei contratti ma anche l'aspetto della qualità degli stessi, cosa che chiaramente non attiene a chi dà regole per eseguire le procedure ma a chi fa i progetti. Quindi, come potrebbe essere integrato questo sistema in un contributo migliorativo?

Le rinnovo comunque il ringraziamento per il lavoro svolto.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Presidente, abbiamo fatto molte audizioni in questi ultimi mesi: 50. È un numero grande tanto che ho chiesto di cercare di raccogliere tutto il materiale per fare uno studio comparato.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Sono alla prima legislatura, non ho approvato il precedente codice; ne ho avuto a che fare per altri motivi e mi sono resa conto, nelle discussioni e nelle audizioni che abbiamo avuto, che non ci sono due audizioni che concordino tra di loro. Tutti hanno affermato che non va bene e dobbiamo dircelo perché «carta canta», per cui non possiamo far finta che non è vero e che tutti sono d'accordo.

Tutti coloro che si sono presentati e si sono seduti dove siede lei in questo momento hanno avuto da ridire su questo codice: le organizzazioni, le associazioni, le rappresentanze di professionisti, di tutto e di più, e noi siamo stati ad ascoltare, io in particolare.

Ognuno dice la sua, per cui mettere tutti d'accordo sarà un'impresa titanica, praticamente impossibile, perché una cosa del genere non è fattibile. Però quando si esce dopo la fine dell'audizione si sente dire che il testo in generale va bene, è solo per una parte che non va bene. Tutti dicono la stessa cosa, ciascuno sostiene che per la propria parte non va bene e alla fine questo codice dovrebbe essere riscritto.

Al di là di quello che lei ha detto, io penso che del codice non siano state rese esecutive determinate disposizioni che dovevano esserlo;

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

giustamente lei ha detto di non capirne il perché; io non entro nel merito, cercherò da sola di approfondire. A mio avviso, oltre ad avere degli indirizzi, dopo aver anche raccolto tutto quanto, servirebbe una riscrittura in termini più chiari. Forse infatti non è l'ANAC a fermare gli appalti, gli appalti si fermano perché non investiamo o perché c'è la crisi; forse si ferma tutto perché, nell'attenzione a essere specifici, riusciamo a rendere difficile anche il concetto più semplice; poi naturalmente chi deve applicare quello che cerchiamo di scrivere incontra grandissime difficoltà e si ferma perché non sa quale strada prendere, non sa se è nel giusto, fermo restando i principi generali che sono di più facile cognizione. Penso invece che sia necessario non dico cercare uno snellimento, perché anche la semplificazione mi spaventa. Semplificare, rendere semplice una cosa non significa impoverirla, ma rendere chiaro un obiettivo senza girarci molto intorno; la semplificazione, però, è una procedura che non deve creare altrove un'altra lacuna, che poi devo di nuovo rincorrere e andare a tamponare. Secondo me la semplificazione del codice in tutte le sue parti e con tutti gli attori, anche per quello che abbiamo sentito da parte di tutti, dovrebbe partire dalla riscrittura di alcune norme che devono essere chiare, nette, su cui non ci

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

devono essere dubbi, in modo tale che non si presentino da lei quelli che vengono indirizzati o segnalati in questo senso per sapere se un pre-contenzioso va bene, come ci siamo già detti la volta scorsa; invece, chi si presenta da lei o deve farlo lo fa perché probabilmente all'interno del suo percorso c'è qualcosa che non funziona e che quindi deve essere segnalato o è stato segnalato.

Questa è una difficoltà tipica della riscrittura delle norme. Ripeto che non condivido l'idea che il fermo dei cantieri sia imputabile al non voler investire. L'Italia ha subito l'effetto domino dalla crisi economica americana nel 2008, si è fermato tutto e ovviamente là dove si ferma e dove non c'è l'impegno, il fenomeno corruttivo diventa più esasperato e se le norme non sono chiare lo diventa ancora di più. Le amministrazioni si sono impoverite, non c'è stato sicuramente un *turnover* né un accrescimento del personale interno, che invece io auspico moltissimo perché secondo me va formato e se non ci sono i soldi non deve essere relegato al semplice ruolo di responsabile unico del procedimento (RUP), ma va inserito all'interno di un processo di progettazione e anche di preparazione di una gara. Solo così infatti si forma il personale; non si può attingere solo all'esterno e continuare

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

a dire che le amministrazioni non sono in grado di farlo. Probabilmente, se si fosse mantenuto un certo tipo di *trend* anche per delle piccole cose, forse oggi non saremmo ridotti in certe condizioni per cui si fa tutto all'esterno perché le amministrazioni al loro interno non sono più in grado di farlo oppure non lo vogliono fare. La formazione deve quindi partire innanzitutto dall'interno, dando al dirigente la responsabilità, ma anche la soddisfazione, l'incentivo per poterlo fare.

Sono tante le cose che mi piacerebbe poter dire, però ovviamente il tempo è quello che è ed è giusto lasciare spazio anche ad altri colleghi, nella speranza di poterla di nuovo incontrare, magari con il lavoro fatto da noi, che è quello di raccolta, di un raffronto di tutte le singole situazioni che ci sono state portate, più o meno critiche, una diversa dall'altra, ma sicuramente con un filo conduttore. Quello che tutti auspicano, magari per la propria parte ma in linea generale, è una revisione, ma anche la capacità di leggere il codice senza bisogno di dover fare per forza un corso, cioè di non trovarsi con la sensazione di incapacità, ma di essere capaci di leggerlo. Si sentono incapaci e noi, come legislatori, nella predisposizione della norma, nella riscrittura,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

8ª Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 22

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

nella lettura dovremmo imparare a dare soprattutto questo che è un segnale molto forte.

SANTILLO (M5S). Signor Presidente, il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti è già stato toccato e, senza girarci intorno, pongo alcune questioni rispetto alle quali una sua risposta può fungere da spunto per una riflessione costruttiva.

Relativamente al limite al subappalto fissato nel codice al 30 per cento, vorrei sapere se, in base all'esperienza dell'Autorità anticorruzione di cui lei è capo, ritiene che possa essere innalzato per diverse tipologie di contratti, cioè distintamente per servizi, forniture e lavori e se nel caso delle forniture si possa pensare di portarlo proprio quasi pari allo zero.

Sempre in tema anticorruzione, ritiene che il criterio di aggiudicazione con l'offerta economicamente più vantaggiosa annidi in sé fatti corruttivi più facilmente rispetto a quella del minor costo?

In ordine al tema del provvedimento sblocca cantieri, di cui si sente parlare così tanto in questi giorni, vorrei sapere se ha qualche spunto che possa servire per farci capire qual è la principale problematica per cui i

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

cantieri sono bloccati. Infine le chiedo se secondo lei (sempre in tema di lavori pubblici) è meglio andare in una direzione che preveda il potenziamento degli uffici tecnici comunali o comunque degli enti, oppure cercare di lasciare spazio a collaborazioni professionali verso il mondo esterno.

DESSI' (M5S). Signor Presidente, anche io avrei una domanda per il presidente Cantone, che ha iniziato la sua relazione in maniera anche un po' piccata. Ha ragione, forse non ha seguito tutte le audizioni che abbiamo svolto, ma in tutte è stata richiamata l'attività dell'Autorità, qualcuno lo ha fatto in maniera positiva, qualcuno in maniera negativa, qualcuno dicendo alcune cose. Questo però è stato il destino dell'ANAC in questi ultimi anni: da Autorità nata quasi in sordina è diventata ormai un collo di bottiglia di quasi tutte le attività della pubblica amministrazione; per certi versi, anche guardando un po' all'esperienza da amministratore in enti locali, non so se per fortuna o purtroppo, volendo o meno anche da parte vostra, l'ANAC si è sostituita ai tribunali ordinari o a quelli amministrativi, o tante volte all'azione dei dirigenti pubblici. Ormai tutti abbiamo contezza del fatto che

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

nel dubbio qualunque dirigente di qualsiasi ente locale, per qualunque motivo (neanche con specifico riferimento alla corruzione) scrive all'ANAC per avere un parere, peraltro non so se voi riuscite a gestire questo fenomeno.

Non solo, a proposito di quello che lei diceva sulle linee di indirizzo, è idea abbastanza comune che i pareri che date il più delle volte, anche non volendo - ripeto - non so se per fortuna o per sfortuna, diventano automaticamente delle linee di indirizzo o dei pareri *pro veritate*, anche perché forse, dottor Cantone, il suo ruolo di magistrato in qualche modo certifica questa forza dei pareri che vengono emessi dall'ANAC.

In funzione di tutto questo e tralasciando il fatto di cui dicevamo - ognuno naturalmente risponderà, chiaramente dal punto di vista politico e non giuridico, di quello che ha detto qui dentro, in qualunque modo - proprio per il ruolo che nel corso degli anni l'ANAC è venuta ad avere e per la portata delle informazioni che ha avuto modo di acquisire, non si potrebbe avere, oltre alle linee guide, un'idea veramente generale, una relazione molto più ampia e più complessa su quali sono le problematiche che portano la stragrande maggioranza degli amministratori pubblici o delle parti politiche impegnate a chiedere il vostro aiuto e a non trovare all'interno degli enti

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

stessi o all'interno delle norme la risoluzione dei loro problemi? Si può capire proprio qual è la *ratio* alla base? Sicuramente c'è un errore della politica attuale e precedente nell'elaborazione delle norme vigenti, sicuramente c'è una mancanza - questa è una mia opinione - di informazione, di cultura amministrativa da parte di gran parte della classe dirigente degli enti locali, sicuramente c'è tanta paura di incorrere in reati soprattutto amministrativi ed erariali da parte di gran parte di quella stessa massa di dirigenti, quindi tutto questo crea una sorta di gigantesco corto circuito per cui voi diventate sempre - ripeto - nel bene o nel male, volendo o non volendo, la panacea di tutti i mali.

A fronte di questo, visto che questo è accaduto e non lo possiamo in alcun modo negare, riusciamo a farne un punto di forza e quindi ad avere, dal momento che ci siamo presi il compito di cercare in qualche modo di regolare tutto questo, qualche cosa di più ampio su cui ragionare, che non siano soltanto le relazioni di parte di tutti i portatori di interesse che abbiamo incontrato in queste settimane e mesi?

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

MALLEGNI (*FI-BP*). Mi voglio riagganciare all'ultimo intervento del senatore Dessì, perché francamente, presidente Cantone, io ero pronto con carta, penna e calamaio quando lei è entrato perché mi aspettavo una relazione in qualche modo più dettagliata. Se è vero, infatti, che la vostra è un'Autorità indipendente, il fatto che tutto il suo intervento si limitasse - lo ha detto quattro volte, l'ho segnato - al problema delle cinquanta linee guida rispetto alle dieci francamente mi ha lasciato un po' perplesso.

Lei ha ricordato l'intervento di ASSISTAL, che tra l'altro si è tenuto nella giornata di oggi, quindi è estremamente aggiornato su quello che fa la Commissione. Come ricordava prima la collega Faggi, ce ne sono state date come minimo altre trenta o quaranta da parte di portatori di interesse, ma anche grazie all'esperienza maturata negli anni abbiamo ben compreso che ciascuno degli *stakeholder* con i quali abbiamo avuto modo di parlare ovviamente portava il proprio punto di vista, il suo preciso interesse. È per questo che li abbiamo chiamati. Tutti costoro hanno, di fatto, detto la stessa cosa, ma anche in quel caso io personalmente - a pensare male si fa peccato, ma di solito ci si indovina - ho pensato che ovviamente fossero interessi diretti e personali delle singole associazioni di categoria. È diverso, però,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

quando analogo ragionamento lo fa la Corte dei conti, che ieri ha reso una completa, analitica relazione. Ognuno le cose le legge a modo proprio, ma io le ho lette dal mio punto di vista e anche se probabilmente non è quello che volevano dire, io ritengo di sì. Ebbene, a pagina quattro della relazione la Corte dei conti chiarisce in quasi una pagina e mezza di relazione che di fatto un conto sono le linee di indirizzo, le linee guida dell'Autorità indipendente e un conto sono le norme e auspica che sia il legislatore che chi sta fuori si preoccupi molto di più delle norme che delle linee guida di un'Autorità indipendente. Francamente, io mi aspettavo, dopo questi anni di esperienza che voi avete maturato, che ci fosse anche un punto di vista vostro, un suggerimento a chi - come mi pare ormai chiaro ed evidente e mi pare anche in maniera piuttosto trasversale, salvo piccole eccezioni - ha deciso di rimettere mano a questo codice degli appalti che per sua stessa ammissione ha rappresentato la più importante imponente *errata corrige* della storia della Repubblica italiana circa i codici.

Francamente più che concentrarmi sulle cinquanta o sulle dieci linee guida mi sarei dedicato a dire ai signori che sono qui presenti quella che era l'esperienza maturata in modo da consentirci anche un lavoro più agevole,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

vista la considerazione che abbiamo per la qualità che noi riconosciamo a lei e all'Autorità che presiede.

Ad esempio, sulla questione posta anche dalla Corte dei conti sulla divisione dei ruoli tra l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici e l'Autorità anticorruzione, gradirei capire anche il suo punto di vista.

Vorrei anche un giudizio che è legato non a un punto di vista o a un partito preso, ma a una lista di *cahier de doléances* che proviene da tutti i livelli della pubblica amministrazione locale, regionale e nazionale e anche - come le dicevo prima - dai singoli portatori di interesse. Io sono d'accordo con lei sul fatto che non è colpa dell'ANAC o del codice degli appalti se ci sono più o meno lavori pubblici. Il problema è - questo glielo dico per la sua funzione e per il suo precedente ruolo di magistrato della Repubblica - che il funzionario o il dirigente di un determinato Comune non pensa neanche lontanamente a prendersi una responsabilità diretta senza prima consultarvi, perché ormai è diventata consuetudine. Voi non siete neanche più in grado - e non è giusto nemmeno che lo facciate - di dare risposte a richieste di parere che vi provengono dal Comune di Roccacannuccia fino al Comune di Roma (per farvi l'esempio di due Comuni, uno piccolo e uno grande). Un dirigente,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

come dicevo, non pensa neanche lontanamente a prendersi una responsabilità rispetto ad una questione che spesso non è legata nemmeno esclusivamente al codice degli appalti. Peraltro, il mancato rispetto delle linee guida presuppone una dovuta motivazione, come dice il codice degli appalti, o meglio quelle non vincolanti si possono anche non rispettare, ma con un'adeguata e dovuta motivazione. Il rallentamento quindi sta lì. Noi abbiamo parlato con molti amministratori locali (ho scoperto che c'era un'associazione di Comuni dei quali, anche se ho fatto il sindaco per tanti anni, francamente non avevo mai avuto contezza, sono spuntati in queste audizioni e mi ha fatto piacere perché il presidente Coltorti è più attento degli amministratori locali) i quali, ovviamente, sollevano questa questione peraltro legata, come diceva prima la collega, a una carenza oggettiva di personale nei piccoli Comuni. Se noi pensiamo che su 8.000 Comuni 6.500 sono sotto i 10.000 abitanti e alla penuria di personale che presentano, anche a causa del blocco assunzionale che c'è stato, è chiaro che questi difficilmente saranno sottoposti poi ad un'ipotesi di indagine giudiziaria, perché è piuttosto comune che all'interno della pubblica amministrazione venga fatto un procedimento, che un provvedimento venga approvato dal

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Consiglio comunale o dalla Giunta e che vi sia sempre qualcuno che fa un esposto. Se per caso non si sono rispettate le linee guida, anche quelle non obbligatorie, anche se la motivazione è più o meno banale, ci si ritrova sottoposti a un procedimento giudiziario, che poi magari si sviluppa in una successiva archiviazione. Credo che chi ha un ruolo apicale e di controllo all'interno della pubblica amministrazione debba considerare tali elementi, perché non bisogna sentirsi al di fuori e al di sopra della legge. Credo che questo non debba mai accadere e lo dico per me prima di tutto e poi lo suggerisco agli altri. Altrimenti ci si dimentica di quello che accade nel sottobosco, che non è una cosa brutta, ma è positivo, perché è costituito dalle piccole amministrazioni, dalle piccole società partecipate o dagli enti, che peraltro sono anche legittimati da un voto popolare, visto che il cittadino dovrebbe ancora contare qualcosa.

Quindi, al di là del mio sconcerto iniziale, approfittando di questa opportunità che la Commissione e il Presidente ci hanno dato in questi mesi, mi piacerebbe conoscere il suo punto di vista sulle due questioni che ho evidenziato, ovvero la divisione dei ruoli e l'opinione diffusa relativa all'eccesso di limitazione e di controllo da parte dell'Autorità.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

CAMPARI (*L-SP-PSd'Az*). Innanzitutto ringrazio il nostro audito per essere venuto in questa sede e, se in alcuni passaggi il suo è stato uno sfogo, lo capisco assolutamente. In realtà avrei da dire più o meno un milione di cose, anche perché siamo arrivati in fondo ad una cinquantina di audizioni e quindi è normale che sia così. Cercherò però di riassumere il mio intervento in un paio di concetti. Parto dal dato di fatto che, bene o male, in tutte le audizioni, come abbiamo già detto tutti e come è agli atti, ci sono state forti critiche rispetto al codice dei contratti. Allo stesso modo, però, non identifico il codice dei contratti come una colpa del dottor Cantone: ci mancherebbe altro. Egli fa quello che deve fare ed è normale che sia così. Chiederei però di andare oltre: avendo ormai assodato tutte queste problematiche, è ovvio che c'è qualcosa che non funziona. Siamo in infrazione europea e andremo molto presto ad approvare provvedimenti che andranno a sanare alcune di queste situazioni o a tentare di farlo. Ci sono altri Paesi europei che hanno norme molto più snelle. In Italia è stato fatto un lavoro molto gravoso dal punto di vista normativo e dalle audizioni è emerso abbastanza chiaramente che questo lavoro ha ingessato un po' tutti i contratti pubblici. Parimenti, secondo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

me è evidente che dalle audizioni è emerso che c'è il terrore da parte di chi deve assumersi delle responsabilità, proprio per la farraginosità del codice. In questo senso, però, secondo me può essere molto utile e anzi basilare l'esperienza del dottor Cantone, se siamo tutti anche minimamente d'accordo su questi assunti - e penso che si debba essere per forza d'accordo, perché sono emersi chiaramente - per cercare di intervenire in una sorta di modifica - non parlo di stralcio - per modificare quelle parti su cui nessuno meglio del nostro auditò può dare un'opinione di primaria importanza per semplificare e smuovere la situazione attuale.

La terza cosa che secondo me è emersa palesemente da tutte queste audizioni è che tantissime brave persone (a volte si tratta infatti di responsabilità individuali), associazioni, imprese e lavoratori degni di rispetto si sentono colpevoli a prescindere: non dico che lo sono, ma che si sentono tali. Questa cosa non funziona e non va bene: torniamo dunque al discorso di chi deve firmare, che è palesemente bloccato e terrorizzato da questo codice. Andando al punto, credo che tutti assieme - sia chi ha più competenze specifiche, sia tutti gli altri, con il buonsenso - si debba riuscire a intervenire, più o meno massicciamente: se dobbiamo stare a quanto detto

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

nelle audizioni, diventa difficile riuscire a fare tutto, perché ciascuno, nel proprio pezzettino, è intervenuto sulla singola norma. Se vogliamo introdurre però quelle modifiche fondamentali, che le grandi associazioni, il nostro audito, tutto il suo *staff* e chi è più dentro al codice sono in grado di valutare, credo serva un'assunzione di responsabilità da parte di tutti noi.

CANTONE. Signor Presidente, mi scusi, ma vorrei ribadire un dato, non da un punto di vista polemico: se volete che vi racconti la storia del codice, dall'inizio alla fine, sono ben disponibile, ma non credo che questo fosse il merito dell'audizione. È vero, senatore Mallegni, che ho cominciato in modo un po' polemico, ma sentir dire ogni tanto che il problema del Paese è Cantone, che va cacciato - questo lo ha detto lei - non è una cosa particolarmente piacevole. Credo infatti che sia giusto mettere sotto esame le valutazioni e i comportamenti di chiunque e le voglio dire che mi auguro di essere cacciato e di tornare in magistratura: quindi lo considero un augurio da parte sua e me lo auguro al più presto. Quindi non c'è nessuna vicenda polemica, ma il problema è quello di provare a raccontare i fatti.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Tutti vengono a lamentarsi del codice e se vuole le faccio una lista di lamentele sul codice che non finisce più. Vorrei però che le lamentazioni sul codice riguardassero i fatti, perché se l'obiettivo è quello di voler modificare il codice, migliorandolo, ovviamente bisogna partire dai fatti veri. Per esempio, sarebbe interessante, nell'esame della Corte dei conti, andare a verificare alcune affermazioni che fa a proposito del valore delle linee guida e che sono contestate dal 90 per cento dei costituzionalisti del Paese. Non mi riferisco a costituzionalisti che lavorano all'ANAC: basta leggere la maggior parte degli articoli sul concetto di linee guida. Poi, se lei mi chiede se siamo favorevoli al mantenimento delle linee guida, le rispondo di no, perché le linee guida nascevano secondo una logica e una filosofia per cui le amministrazioni dovevano essere libere di decidere. Quindi le linee guida non davano ordini, ma consigli, e questi consigli, che dovevano essere dati, partivano dall'idea di un'amministrazione capace di assumersi la responsabilità, che credo sia il vero tema. Siamo consapevoli che questo codice nasce con una serie di limiti oggettivi, che sono stati realmente e gravemente amplificati dal fatto che la maggioranza degli istituti, a partire dalla qualificazione delle stazioni appaltanti, fino all'albo dei commissari di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

gara e al *rating*, non è mai entrata in vigore. Stiamo giudicando un codice, che non è mai entrato in vigore (forse è meglio così: non lo escludo). Quanto poi al tema generale, siccome ho avuto il piacere o il dispiacere di partecipare a decine di audizioni e siccome *verba volant, scripta manent*, ricordo che una delle affermazioni che ho sentito dire oggi è identica a quella che ho sentito dire quando è stato avviato il dibattito sulla legge delega, nel 2014, e quando furono emanate le direttive comunitarie, che non dimentichiamo rappresentano l'impianto principale del codice. Ebbene, mi riferisco all'affermazione secondo cui il precedente codice non aveva consentito di fare gli appalti; basta leggere i vostri atti, non quelli dell'ANAC, ma le audizioni fatte dinanzi alle Commissioni congiunte.

Ricordo che in Senato c'era un senatore - che purtroppo oggi non c'è più - che conosceva in modo perfetto il sistema dei lavori pubblici. Ebbene, vorrei che leggeste le dichiarazioni di quel senatore, che era stato anche Ministro dei lavori pubblici in un precedente Governo, sull'idea del precedente codice dei contratti.

Vorrei solo ricordare - credo che la verità sia difficile da contestare - che per il precedente codice dei contratti, emanato nel 2006, il regolamento

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

fu emanato nel 2010, quattro anni dopo, e il regolamento era un altro codice che conteneva al suo interno tutto il sistema della qualificazione, le sanzioni in materia di qualificazione in violazione di tutte le regole in materia di fonti delle leggi, e nessuno disse qualcosa sul fatto che, per esempio, il regolamento prevedesse le sanzioni espulsive nei confronti delle SOA: un regolamento, in violazione dell'articolo 25 della Costituzione!

Se andate a leggere le audizioni che si sono succedute e tutte le indicazioni che venivano dai parlamentari rispetto al codice del 2006, troverete una serie di critiche di gran lunga maggiori rispetto al codice del 2016. Mi chiedo perché dobbiamo essere noi a difendere questo codice.

Sono disponibile a parlare fino a domani per indicare, articolo per articolo, tutte le cose che non vanno, e sono tantissime. Sono assolutamente convinto che questo codice vada modificato in molti aspetti, perché aveva forse un approccio eccessivamente ideologico e puntava su un'amministrazione dandole un credito diverso da quello che la stessa amministrazione ritiene di voler avere.

Nel merito: le commissioni di gara. Credo che l'idea delle commissioni di gara estratte a sorte nasceva dall'idea - così rispondo anche all'altra

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

domanda sulla questione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - che le direttive comunitarie preferivano il sistema dell'aggiudicazione attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma tutti sappiamo che nell'offerta economicamente più vantaggiosa c'è il rischio della costruzione dell'abito su misura.

Una delle maggiori emergenze giudiziarie riguarda le modalità con cui vengono fatti i bandi e soprattutto il fatto che se ci sono commissioni di gara non del tutto indipendenti, si ha questo meccanismo patologico, che non è un meccanismo corruttivo, che mette in discussione la concorrenza. Qui non c'entra nulla la corruzione; qui si parla del diritto delle imprese di vincere gli appalti; non ha nulla a che vedere la patologia penale.

Il sistema delle commissioni di gara si sposava con un'idea dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Cosa è accaduto nella pratica? Che è entrata in vigore l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma non sono mai entrate in vigore le commissioni di gara indipendenti; non sono mai entrate in vigore perché per lunghissimo tempo non è stato emanato il decreto ministeriale che prevedeva i compensi, e quando è stato emanato, l'ANAC, per organizzare l'albo delle commissioni di gara, ha fatto un investimento di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

500.000 euro a spese dei fondi dell'ANAC che, come sapete, è un'autorità autogestita dal mercato, quindi anche da parte delle imprese. Ebbene, quando è entrato in vigore l'albo dei commissari di gara e si è creata l'incertezza in ordine alla possibilità che questo sistema funzionasse o meno, l'albo di fatto non ha avuto un numero di iscrizioni rilevanti, e, del resto, parliamoci chiaro: voi fareste il commissario di gara a 200 euro a partecipazione a commissione con il rischio di essere inquisiti per abuso d'ufficio o essere destinatari di un provvedimento eventualmente della Corte dei conti? È chiaro che, in un sistema di grande incertezza, chi si offriva per fare le commissioni di gara, a mio modo di vedere, avrebbe meritato già di per sé un premio. Si sono iscritte pochissime persone.

Abbiamo chiesto la modifica della norma che consentisse, nelle more del mantenimento o del non mantenimento di questo sistema - scelta assolutamente legittima da parte del legislatore - di garantire la possibilità di nominare da parte delle commissioni: se non si riusciva a nominare i tre, uno veniva nominato attraverso il sistema a sorteggio e gli altri due venivano nominati dalla stazione appaltante.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Nel decreto sblocca-cantieri sembra essere contenuta la previsione che consentirebbe teoricamente di far entrare in vigore la norma sui commissari di gara. Oggi abbiamo sospeso per ulteriori tre mesi, in attesa della pubblicazione del provvedimento sblocca-cantieri perché quel sistema consentirebbe di far partire il meccanismo delle commissioni di gara.

Mi si chiede se è ancora attuale. A questo punto, ho delle perplessità perché in quel sistema tutto fondato sul concetto di offerta economicamente più vantaggiosa ha un senso mantenere l'impianto delle commissioni di gara - che è oneroso per le pubbliche amministrazioni, per l'ANAC che lo deve fare o per chi lo dovrà fare (eventualmente il Ministero delle infrastrutture), è particolarmente oneroso anche per tutti coloro che partecipano, perché sono pochissimi - se l'impianto dell'offerta economicamente più vantaggiosa resta quello di una volta. Se, come è avvenuto già con il correttivo, ed è avvenuto sempre più, ci si sposta verso le gare al massimo ribasso, o comunque ritenendo l'aspetto del prezzo prioritario, l'idea delle commissioni di gara indipendenti non ha proprio alcun senso; rappresenta un onere ulteriore per le amministrazioni.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Il Comune di Milano ha indicato che le commissioni di gara esterne gli costerebbero oltre 1,5 milioni l'anno, quindi la stessa cosa sarà per Roma, e immaginiamo enti come la Consip quanto dovrebbero pagare. Credo che quella sia una scelta di trasparenza che ha un senso nell'ambito di una filosofia di un certo tipo di gara; ma se quel tipo di gara viene abbandonato, i commissari di gara possono benissimo ritornare alla vecchia logica. Per l'offerta al massimo ribasso le commissioni di gara indipendenti non servono assolutamente a nulla; è un fatto matematico. Poi, ovviamente, mi piacerebbe moltissimo parlare di quali sono le distorsioni del sistema del massimo ribasso e di come quel sistema ha creato una serie di problemi enormi, soprattutto sui grandi appalti. E non voglio citare le intercettazioni famose («Fateci recuperare il ribasso di gara»), ma richiamo i dati oggettivi delle varianti e dei sistematici meccanismi che consentono alle imprese, in modo più o meno legittimo, di recuperare il sistema dei ribassi.

Quanto all'idea che il testo meriti di essere modificato, senatore Fede, nessuno ha dubbi: il testo è scritto per molti aspetti in modo complicato. Io, per esempio, vorrei citare un dato.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Riteniamo che una delle norme su cui le imprese lamentano di più di essere oggetto di valutazioni negative, l'articolo 80, in ordine alla valutazione dei requisiti, è un eccesso di formalismo. Di fatto l'80 per cento delle gare viene assegnato non a chi presenta le offerte migliori o le offerte più valide per le pubbliche amministrazioni, ma a chi ha il Durc regolare, che ha pagato 100 euro di tasse piuttosto che non le ha pagate, o che non ha eventualmente in passato fatto un piccolissimo ritardo. Credo che il sistema dell'articolo 80 vada oggettivamente e ampiamente migliorato in una logica di semplificazione. Quello è un intervento nell'interesse dell'impresa e della velocizzazione dell'appalto. Del resto, mi chiedo: sarebbe veramente un paradosso consentire a un'impresa che ha un piccolo debito fiscale di partecipare a un appalto consentendogli di recuperare anche quando deve pagare all'Erario pubblico o non escludere chi, per esempio, non avendo pagato 5.000 euro, è destinato a non partecipare a una gara perché ha avuto difficoltà?

Il 90 per cento delle gare nel nostro Paese, senatrice, non viene aggiudicato perché i problemi che riguardano la valutazione soggettiva rappresentano il vero problema delle aggiudicazioni delle gare. Se

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

statisticamente vuole verificare, basta andare a vedere, soprattutto nelle gare medio-alte, quanto dura la valutazione dei requisiti soggettivi: per la gara FM4 di Consip si è arrivati a trecento giorni di commissione di valutazione dei requisiti dei soggetti che hanno partecipato. Quello è un tema su cui bisogna avviare certamente meccanismi di semplificazione, avendo il coraggio - ovviamente ci sono sempre controindicazioni - di semplificare quelli che sono i requisiti di partecipazione e soprattutto le modalità di comprova dei requisiti di partecipazione.

Se faccio l'autodichiarazione, e poi comunque mi si chiedono tutti i documenti, a che serve l'autodichiarazione? Soprattutto, se abbiamo istituito l'AVCpass, di cui pure mi piacerebbe parlare, che è competenza attualmente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che però non ha mai preso in carico l'AVCpass, perché non viene davvero utilizzata o viene eventualmente eliminata visto che rappresenta un aggravio? Queste sono proposte concrete.

Sono anche d'accordo sul fatto che le norme possono essere riscritte in una logica di maggiore comprensibilità, perché è evidente che disposizioni

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

lunghissime o commi lunghi quanto una pagina rendono davvero il meccanismo poco comprensibile.

Circa il ruolo di ANAC come strumento di blocco del sistema, è vero che l'Autorità è stata continuamente oggetto di richieste di pareri. Noi abbiamo indicato con precisione in quali ambiti rilasciamo pareri, però questo rappresenta anche un comodo alibi. Faccio un esempio specifico: un Comune del Sud ha giustificato in sede di consiglio comunale la mancata adozione dell'avvio di una gara per un servizio che purtroppo è in proroga da tantissimi anni, sul presupposto di aver chiesto il parere all'ANAC. Peccato che l'Autorità aveva comunicato che quel parere, riguardando una vicenda di discrezionalità, non sarebbe mai stato espresso. Il problema è quindi di chi chiede il parere o dell'ANAC, che diventa responsabile di quanto avviene anche quando il parere non lo dà? Fatemi raccontare fatti specifici: la famosa vicenda apparsa su tutti i giornali di quel sindaco di una città che, per regalare un mazzo di fiori da trenta euro alla campionessa olimpica, ha fatto una determina di quattro pagine è stata una scelta dell'amministrazione. Infatti, chi conosce l'articolo 36 del codice dei contratti pubblici sapeva che non c'era bisogno di fare nessuna gara per comprare trenta euro di fiori. Se le

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

amministrazioni fanno una gara per comprare trenta euro di fiori, il problema è del codice dei contratti o di chi non lo sa leggere? Senatore, questi sono fatti, non parole; se vogliamo parlare di fatti va benissimo, se vogliamo parlare di affermazioni generiche va bene; io sui fatti sono disponibile a discutere fino a domani, ma non sulle affermazioni generiche.

A mio avviso il limite del subappalto al 30 per cento è una scelta eccessivamente restrittiva, lo dico con franchezza. So che soprattutto il mondo dell'antimafia è dell'idea che il tema del subappalto vada a essere ridotto; c'è una ragione storica soprattutto per come funziona il sistema del subappalto nell'Italia meridionale e per come, attraverso tale meccanismo, ci sia il rischio che dietro di esso si nascondano fenomeni d'infiltrazione mafiosa. Io però devo riconoscere un dato oggettivo: il decreto-legge sicurezza ha introdotto una norma rigorosissima in materia di autorizzazione ai subappalti, per cui quella che era una contravvenzione assolutamente banale è diventata un delitto punito con la reclusione fino a cinque anni. Io credo che quella norma possa essere un incentivo ad ampliare il meccanismo del subappalto. Nel momento in cui il difetto di autorizzazione, che è un fatto puramente formale, con il decreto-legge sicurezza è diventato un delitto

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

punito in modo così rigoroso, io credo che si possa valutare l'idea di un ampliamento del sistema dei subappalti, anche forse ritornando alla logica della diversa valutazione dei lavori principali rispetto a quelli accessori. Su questo fra l'altro noi facciamo difficoltà a difendere le nostre posizioni in Europa, la quale ha un'idea del subappalto possibile che arriva fino al 100 per cento. Le nostre giustificazioni dei limiti di subappalto si spiegano soprattutto con i rischi d'infiltrazione criminale, che sono oggettivi ma che possono essere sterilizzati attraverso il meccanismo dell'autorizzazione. In questo so che l'idea di un pezzo significativo del mondo antimafia è molto negativa rispetto alla possibilità di ampliamento; la mia posizione invece è molto più di apertura, così come credo che l'idea della terna dei subappaltatori, che aveva una sua ragion d'essere, era una norma eccessivamente restrittiva, soprattutto se non si teneva conto del fatto che spesso si presenta un'offerta oggi e la gara viene fatta fra due anni: come si fa a individuare la terna?

Mi faccia dire invece che nel provvedimento sblocca-cantieri c'è una norma che forse è pericolosa e oggettivamente a rischio in base all'esperienza. L'idea che i soggetti che abbiano partecipato alla gara possano

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

diventare subappaltatori si presta al rischio delle intese, soprattutto a seguito dei ricorsi giurisdizionali. Ovviamente non è stato trattato il tema (e non sarò io a volerlo fare) di quello che contano, di ciò che abbiamo letto su Informazioni Parlamentari che ci mandano le relazioni ogni giorno; quella norma è prevista espressamente in tutti i testi. Io penso che vada ripensata, così come non nascondo che per quanto mi riguarda lascia perplessi la disposizione che prevede l'innalzamento a 200.000 euro (una delle prime soglie indicate era di 350.000 euro) della soglia fino alla quale non è necessario indire una gara ma è sufficiente richiedere tre preventivi, perché anche in questo caso si è nell'ambito di una scelta assolutamente legittima. Al di sotto della soglia comunitaria le direttive non stabiliscono criteri vincolanti per il legislatore ordinario, però su questo dobbiamo avere coraggio in base ai numeri, ai fatti, il resto sono chiacchiere. Quegli appalti non hanno mai avuto blocchi, non c'è mai stato problema per l'assegnazione; io sfido a trovare appalti fino a 200.000 euro per i quali l'articolo 36 del codice aveva creato problemi. Ci può essere un'esigenza di velocizzazione, o meglio ancora che l'amministrazione si muova con maggiore libertà, ma il tema degli appalti bloccati nel Paese non riguarda certo quelli al di sotto dei

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

200.000 euro. Tutti sappiamo quali sono bloccati e se volete un elenco di tutti gli appalti del Nord oggi bloccati e delle ragioni caso per caso, posso dirvi che il codice dei contratti (in quel caso del 2006) non ha nessuna responsabilità nel blocco dei lavori sulle pedemontane, sull'alta velocità Roma-Firenze, o sulla galleria Pavoncelli, che risalgono al 1982. Tutto questo non ha nulla a che vedere con il codice dei contratti, fra l'altro stiamo parlando di norme in alcuni casi intervenute quando il codice dei contratti non esisteva nemmeno.

Il problema dei grandi lavori pubblici non ha niente a che vedere con l'individuazione delle procedure, anche perché in quei casi si applicano le norme comunitarie che impongono le ipotesi di gara necessarie. Io credo per esempio che nello sblocca-cantieri la disposizione che consente il rischio d'intesa sia pericolosa; non mi scandalizzo invece per la norma sul subappalto. Credo che per quanto riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa bisogna avere il coraggio di ridurla a quando è utile, perché abbiamo trovato - e questo è il vero problema del codice eccessivamente ideologico - troppi casi nei quali, pur di trovare un meccanismo di miglioramento, se ne inventava uno che non c'era; tuttavia, se io devo rifare

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

la soletta di asfalto di una strada a che serve l'offerta economicamente più vantaggiosa? Anche in quei casi io non mi scandalizzo per l'idea del recupero dell'appalto integrato laddove siamo nell'ambito delle manutenzioni; poi se si vuole tornare all'appalto integrato, ovviamente lo si faccia leggendo le relazioni dei tecnici fatte all'epoca in cui tale procedura venne superata, si trovano negli atti parlamentari e non sono le audizioni dell'ANAC. Tra l'altro, giusto per correttezza, vorrei che qualcuno andasse a verificare molte delle affermazioni rese oggi da alcune associazioni rispetto a quanto hanno detto durante la stesura del codice del 2014, per fare una verifica. Anche questo sarebbe interessante per fare il paragone; io ne ho sentite molte e ho sentito molte contraddizioni interessanti: chi era entusiasta rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa o al limite del subappalto e che oggi afferma il contrario; però si può cambiare idea ed è giusto che sia così.

Ovviamente su singoli aspetti noi siamo assolutamente a disposizione per tutto ciò che ritenete. Sulla situazione delle linee guida e della divisione dei ruoli, non si tratta di voler difendere il ruolo dell'ANAC. Nella situazione in cui siamo, ben venga una norma per cui si ritorni al regolamento, però purché ci sia un termine reale al regolamento, perché se viene emanato a

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

8^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 22

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

distanza di quattro anni rispetto al codice, io vorrei ricordare - in base all'esperienza di chi ha operato - che fino al 2010 il codice del 2006 ha operato con il regolamento della legge n. 109 del 1994, un regolamento che veniva applicato a un codice completamente diverso e che ha creato più problemi di quanto non si possa ricordare.

Questi sono fatti e non parole. Ben venga l'idea di superare le linee guida che nascono da un'impostazione culturale che vuole che le amministrazioni utilizzino il potere discrezionale. Il regolamento è invece chi impone. Questa è la scelta delle amministrazioni ed è assolutamente giusto tornare al regolamento. Credo che faccia bene il decreto blocca cantieri a prevedere da subito il superamento delle linee guida imponendo un termine, tra l'altro anche lungo, per intervenire con le nuove norme a regolamentare in luogo delle linee guida. Voglio semplicemente, però, rappresentare un fatto storico, perché anche questi sono fatti e non parole. La ragione per la quale era stata adottato il criterio delle linee guida era che queste si prestavano ad essere particolarmente duttili. Le linee guida sono state rimodificate in tempo reale dopo l'entrata in vigore del correttivo e spesso anche su richieste specifiche degli *stakeholder* che hanno consentito

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

di modificare rispetto a valutazioni che non erano state corrette, con un meccanismo che ovviamente è molto diverso da quello indicato dalla legge n. 400 del 1984 per quanto riguarda il regolamento. Su questo aspetto ovviamente rivendico quella che era una scelta che aveva la logica della duttilità; non ha funzionato, ma questa era la ragione per la quale vennero approvate le linee guida. Vorrei solo ricordare - siccome le Autorità indipendenti non sono state inventate nel 2014 - che l'Autorità indipendente e il potere regolamentare delle Autorità indipendenti non è mai stato messo in discussione (vere e proprie norme giuridiche che sono state approvate dalla Consob, dalla Banca d'Italia, dalla Ivas e da altre Autorità indipendenti), non è mai stato messo in discussione che vi è la possibilità che le Autorità indipendenti adottino norme giuridiche, perché la Costituzione pone un unico limite che riguarda la riserva di legge, non la riserva di regolamento. Quella possibilità di consentire l'applicazione di una normativa secondaria, quindi, è prevista dalla Costituzione. Il legislatore lo può fare e non lo può fare.

Quanto alla scelta della divisione di ruoli fra Autorità di vigilanza e Autorità anticorruzione, io credo che su questo punto non debba rispondere

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

io. Ci fu una scelta nel decreto-legge 2014 le cui ragioni sono presenti anche nella relazione al decreto Madia sul perché l'Autorità di vigilanza venne soppressa con decreto-legge e i suoi poteri vennero reinseriti nell'ambito dell'Autorità nazionale anticorruzione. Su questo punto vorrei semplicemente ricordare che le valutazioni fatte dall'ANAC - siccome le critiche sono legittime ma vivaddio ci sono anche posizioni diverse - vorrei ricordare quali sono state le valutazioni dell'Ocse non del Comune che è passato per caso, ma dell'organizzazione più importante al mondo che si occupa di economia, sulle attività svolte in materia di codice dei contratti pubblici dall'ANAC. Lo ha dichiarato il segretario Gurria in queste occasioni quando è venuto in Italia ma lo ha dichiarato nel 2015 quando ha valutato che i controlli effettuati dall'ANAC sugli appalti del grande evento Expo fossero vere e proprie *best practice* internazionali. Anche su questo punto se qualcuno legittimamente - perché questa è una critica assolutamente legittima - ritiene che dare la vigilanza sui contratti pubblici a un'Autorità che si chiami anticorruzione sia di per sé un meccanismo di criminalizzazione del sistema, faccia la scelta che ritiene. Il legislatore è sovrano. Io quando critico non ritengo che si possano criticare le scelte del

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Parlamento, ci mancherebbe altro. Io critico, ovviamente, chi viene a fare audizioni raccontando cose diverse dalla realtà, non le valutazioni che fa il Parlamento, che è libero nei limiti della Costituzione, di fare quello che vuole. La divisione dei ruoli credo sia stata una scelta che nasce da una logica che fra l'altro è indicata nella convenzione di Merida nel 2003. La convenzione di Merida del 2003 fra le norme di prevenzione della corruzione indica esplicitamente la materia degli appalti come materia dell'anticorruzione. L'Italia non si è inventata una sovrapposizione di ruoli perché la convenzione di Merida (agli articoli 13 o 14) prevede espressamente che fra le materie anticorruzione debba intervenire anche la materia di regolamentazione degli appalti. Avrò sbagliato la convenzione dell'ONU, evidentemente, ma lo prevede.

Sull'eccesso di limitazioni e controlli ed anche sul fatto di quali sono le attività svolte dall'Anac durante questo periodo, noi siamo ben disponibili, senatore, a dare tutti i dati che ci chiedete, fermo restando che ogni anno presentiamo una relazione particolarmente dettagliata al Parlamento su quella che è l'attività in cui vengono indicate richieste, decisioni e ragioni per le quali alcune decisioni vengono adottate o no, sono tutti atti pubblici.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

Il nostro sito contiene tutti gli atti che vengono adottati dall'ANAC tranne quelli, limitati, che possono incidere sulla *privacy* dei soggetti. Sicuramente, il numero di pareri per i quali noi non riteniamo di dare il parere perché non rientrano nei poteri dell'ANAC è un numero enorme: ogni tre mesi archiviamo circa 500 richieste di pareri che non hanno nulla a che vedere con i poteri dell'ANAC, e questa è certamente una patologia. Certamente, è la patologia principale che giustifica il fatto che il codice degli appalti in questo periodo non funzioni. È evidente che il grande problema delle amministrazioni è la paura della firma, ma non riguarda certamente l'ANAC che non ha poteri inquisitori e non può emettere provvedimenti di nessun tipo che siano vincolanti. L'ANAC non ha neanche poteri sanzionatori rispetto ai provvedimenti che adotta, quindi, quale paura può fare un'Autorità che non può esercitare poteri vincolanti? Forse fa più paura l'Autorità che per esempio può mettere le mani in tasca ai funzionari pubblici oppure può agire eventualmente sotto il profilo della responsabilità penale. In conclusione, scusandomi della foga, ma è un'occasione troppo ghiotta per non poter ammettere anche un pezzo di partecipazione emotiva - il lavoro che faccio è un lavoro che richiede partecipazione emotiva, io non lo so fare

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

in modo freddo, sarà un mio limite ma è così - noi non abbiamo mai utilizzato la logica dell'eccesso di limitazione; abbiamo inventato un istituto che è una sorta di ossimoro che si chiama vigilanza collaborativa, che viene utilizzato sistematicamente da tutte le stazioni appaltanti del Paese: poche ne possiamo fare, non più di dieci-quindici l'anno, ma c'è la fila per poterle fare e sono quegli atti per i quali le amministrazioni che sottopongono i bandi all'Autorità in via preventiva non ottengono ricorsi giurisdizionali o eventualmente indagini penali, perché i bandi vengono verificati prima, ma a titolo volontario, senza nessuna indicazione. Quella è un'attività nella quale la logica è tutt'altra che quella della sanzione ma è quella della collaborazione, così come la gran parte dei pareri che vengono dati servono alla collaborazione. Senza alcun intento polemico, non mi risulta che nessuno sia mai stato messo sotto processo - potrei sbagliare, ma vi chiederei un caso - per non aver rispettato le linee guida, ma posso assicurare una cosa: che nessuno è mai stato messo sotto processo per aver rispettato un parere dell'Anac, che è una garanzia che io credo che in qualche caso è molto più utile per gli amministratori onesti e probi rispetto a chi ha la paura della firma. Volete che vi faccia l'elenco di quante opere abbiamo sbloccato anche

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

grazie ai nostri pareri? La seconda università della Campania, che era ferma da oltre dieci anni, grazie a un nostro parere ha ripreso ad operare - poi purtroppo è fallita la ditta, altro grande problema che riguarda la maggioranza dei grandi *player* del sistema pubblico - ma è evidente che molte di quelle attività nascevano con un intento collaborativo. Qualcuno ha speculato? Probabilmente sì, siamo stati troppo di manica larga nel dare disponibilità nel dare i pareri, forse sì, ma la logica non era quella della sanzione, che non possiamo dare, ma la logica era quella della collaborazione.

MALLEGNI (*FI-BP*). Dottor Cantone, se il problema fosse il senatore Mallegni, lei sarebbe al sicuro da ogni punto di vista, ci mancherebbe altro, per vari motivi. Prima di tutto per il fatto che sono un buon figliolo, in secondo luogo perché sono un semplice senatore di opposizione, quindi si figuri se questi danno retta a me. Si figuri se danno retta a me! Anzi, lei è in una posizione fortunata: di solito quando dico una cosa, fanno esattamente il contrario e quindi può stare tranquillo. Non ho mai detto che lei debba essere cacciato, ma ho detto che prima se ne va e meglio è e questo è un altro

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

ragionamento. Mi permetta, senza voler essere polemico: capisco che essere giudicati non è semplice e non è facile. Serve esercizio per essere giudicati e chi le parla è stato giudicato in tantissime occasioni. Probabilmente chi non è mai stato giudicato non ha questa esperienza. Mi creda, è più la mia che la sua.

Sono intervenuto per un fatto personale, visto che lei mi ha citato e la ringrazio: è sempre interessante vedere quando una persona viene ascoltata. Dunque lei mi ha ascoltato, o qualcuno mi ha ascoltato e poi glielo ha riferito. Lei ha detto che spera di essere cacciato per tornare a fare il magistrato: sono più preoccupato di questa affermazione che dell'altra. Non glielo impedisco, ci mancherebbe altro. D'altra parte, chi è oggetto di nomina politica deve prendersi gli oneri e gli onori. Non l'ho presa quindi come una minaccia, ma come un suo desiderio.

Quello che lei ha detto poco fa evidenza - e per questo dico che prima finisce e meglio è - un approccio che secondo me è sbagliato: mi permetta di dirlo. Infatti lei si è giustamente chiesto chi farebbe il commissario in una commissione di gara per 200 euro. Pensi però a un dipendente pubblico comunale, che percepisce 1.200 euro al mese e si deve prendere la

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8ª Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

responsabilità di firmare gare d'appalto da 500 milioni di euro. Come vede, quindi, c'è sempre il rovescio della medaglia: bisogna sempre porsi questo problema e bisogna farlo da cittadino (io sono anche cittadino) e da soggetto oggetto di giudizio.

Concludo con due considerazioni. La prima è che ha ragione: probabilmente non c'è mai stato nessuno che sia stato messo sotto processo per aver contravvenuto a un provvedimento. Questo accade perché non lo fanno e non lo fanno perché in questi casi c'è più la paura che il coraggio e c'è la consapevolezza di essere persone serie e per bene e di fare il proprio mestiere, ma non sempre il fatto di essere persone serie, per bene e oneste, che fanno il proprio mestiere, significa non andare a finire sotto processo. Chi le parla ha una lunga esperienza, ma credo che lei lo sappia bene. In secondo luogo, non le è consentita la partecipazione emotiva, né per il mestiere che faceva prima - perché, come ha detto giustamente, bisogna attenersi ai fatti e non alla partecipazione emotiva - né per il mestiere che fa ora, perché la partecipazione emotiva non rientra nei fatti. Di conseguenza, non le è consentita. Concludendo, come le ho detto, non sono io il problema del dottor Cantone. Anzi, le posso dire che apprezzo molto la voglia di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>8^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 22</i> <i>Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)</i>	<i>Sede IC 0292</i>
---	--	---------------------

interagire e di interloquire con la nostra Commissione parlamentare, perché - gliene debbo dare atto - dimostra senso di responsabilità e la consapevolezza di aver fatto bene. Ripeto che ci possono essere persone che hanno altre opinioni, ma questo le rende onore e quindi la ringrazio anche per il modo con il quale ha voluto affrontare questa discussione.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro audito per la sua disponibilità, per la sua relazione e anche per l'accorata difesa del suo operato.

CANTONE. Non del mio operato, ma dell'operato dell'Autorità.

PRESIDENTE. Esatto, dell'operato dell'Autorità.

Abbiamo davanti a noi l'esame del cosiddetto decreto sblocca cantieri e poi del disegno di legge delega sul codice dei contratti. Credo dunque che il contributo del nostro audito potrà essere importante anche in una fase successiva e penso che lo inviteremo nuovamente in Commissione. Ringrazio nuovamente tutti gli intervenuti e comunico che la

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 22

8^a Commissione permanente

Seduta n.68 del 10-4-19 (pom.)

Sede IC 0292

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

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,20.