



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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

33^a seduta (pomeridiana): martedì 20 novembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di UNIONSOA, USI – Unione Soa Italiane e General SOA

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 16	CARPINELLO	Pag. 3, 8, 14
DI GIROLAMO (M5S)	10	FERRILLO	7
FAGGI (L-SP-PSd'Az)	11	LAZZARONI	5, 13, 16
MARGIOTTA (PD)	9	SPIGONE	6
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)	10		
RUSPANDINI (Fdl)	13		
SANTILLO (M5S)	12		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

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.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per UNIONSOA, la presidente Tiziana Carpinello, accompagnata dal vice presidente Rosario Parasiliti e dall'avvocato Rosa Pastena; per USI – Unione Soa Italiane, la presidente Elisa Spigone, accompagnata dal vicepresidente Fabio Valerio Ferrillo; per General SOA, il presidente Francesco Lazzaroni, accompagnato dal segretario generale Guido Camera e dalla responsabile dei rapporti istituzionali Lucilla Deleo.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di UNIONSOA, USI – Unione Soa Italiane e General SOA

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

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web*, Youtube e satellitare del Senato della Repubblica per l'audizione in programma e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Avverto inoltre che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di UNIONSOA, USI – Unione Soa Italiane e General SOA. Sono presenti, per UNIONSOA, la presidente Tiziana Carpinello, accompagnata dal vice presidente Rosario Parasiliti e dall'avvocato Rosa Pastena; per USI – Unione Soa Italiane, la presidente Elisa Spigone, accompagnata dal vice presidente Fabio Valerio Ferrillo; per General SOA, il presidente Francesco Lazzaroni, accompagnato dal segretario generale Guido Camera e dalla responsabile dei rapporti istituzionali, Lucilla Deleo.

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

CARPINELLO. Buonasera a tutti, vi ringrazio innanzitutto per questa audizione. Vorrei spendere alcune parole per spiegare, a chi ancora non lo

sapesse, cosa sono le SOA: sono società organismi di attestazione, ovvero società per azioni di diritto privato, facenti funzione pubblica, che hanno il compito di rilasciare le attestazioni che consentono alle imprese, che intendano partecipare ad appalti pubblici di lavori superiori ai 150.000 euro, di farlo senza aggiunta di altra documentazione.

In questa ricognizione del codice dei contratti abbiamo valutato che, in effetti, ciò che interessa e coinvolge le SOA sono in particolare due articoli del codice: gli articoli 83 e 84. Non abbiamo particolari obiezioni da fare sul codice dei contratti, perché esso va a delineare la nostra attività in senso generale e non nello specifico, in quanto noi, ancora oggi, per lo specifico delle nostre attività, facciamo riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 e al manuale dell'ANAC, in vigore dal mese di ottobre 2014.

Quando sono nate, nel 2000, le SOA erano in totale 67. Ad oggi vi sono 18 SOA che attestano 27.000 imprese: questo per dire che c'è stata una vera riduzione del mercato delle SOA, così come delle imprese, dovuto ad una serie di circostanze, non ultima la crisi.

Per quanto riguarda il codice degli appalti, l'osservazione che possiamo fare è che nei confronti delle imprese, in riferimento a loro specifiche richieste, è stato concesso abbastanza: vale a dire che oggi valutiamo le imprese sulla base degli ultimi dieci anni di lavoro, a partire dalla data di contratto con la SOA. È un ampio respiro che viene dato alle imprese in questo momento di grave crisi.

Riteniamo che oggi l'attività di qualificazione sia veramente mirata a valutare l'efficienza e il possesso dei requisiti, generali e speciali, delle imprese e che il sistema di qualificazione, come più volte rimarcato dagli *stakeholder* del mercato, abbia una sua effettiva funzionalità e dia garanzie al nostro mercato.

D'altro canto, come specificamente previsto dall'articolo 84 del codice dei contratti pubblici, le SOA sono state soggette a una ricognizione da parte dell'ANAC, con relazione al Parlamento, non solo sul livello di adeguatezza della loro attività e del loro modo di valutare le imprese, ma anche proprio sulla soggettività di ciascun componente l'azionariato, il consiglio di amministrazione e i dipendenti.

Per quanto riguarda il codice, nei due articoli che ci coinvolgono direttamente, non dobbiamo fare particolari osservazioni, perché non toccano direttamente la nostra attività, in quanto – come dicevo prima – ci rifacciamo ad altri contesti normativi, come il D.P.R. n. 207 del 2010 e al manuale dell'ANAC.

Vorremmo avere maggiori possibilità nel gestire la nostra attività in modo puntuale e diretto, ad esempio attraverso l'accesso alle banche dati nazionali, perché oggi la nostra attività è complessa proprio perché non possiamo accedere alle banche dati. Oltre a quelli delle banche dati nazionali, cui chiediamo di poter accedere, vi è tutta una serie di dati che abbiamo a disposizione che potrebbero tornare utili a tutto il mercato, quindi alle stazioni appaltanti, alle imprese e alla stessa ANAC, per poter valutare meglio e avere sempre sotto controllo la situazione di tutte le imprese.

Se il Presidente me lo consente, cedo la parola al collega per proseguire nell'illustrazione.

LAZZARONI. Ringrazio il Presidente per il cortese invito e approfitto dell'occasione per svolgere un ragionamento, anche sulla base di quanto diceva la dottoressa Carpinello, sul sistema di qualificazione dei lavori nel suo complesso.

Per la verità siamo in attività dal 2000, con fasi alterne legate ai diversi provvedimenti legislativi emanati nel tempo, a partire dal D.P.R. n. 34 del 2000, passando attraverso il vecchio e il nuovo codice degli appalti, ma abbiamo sempre avuto la sensazione che, nell'ambito delle tematiche dei lavori pubblici (mi rifaccio proprio ai problemi applicativi), sia stata un po' sottovalutata la questione della qualificazione, quasi fosse un effetto di risulta, e non è mai stata affrontata, né pro né contro, in termini realistici.

Ci si è spesso dimenticati, infatti, che le 18 SOA attualmente rimaste, che hanno l'onere e l'onore di qualificare le imprese, sono il momento d'ingresso nel mercato delle aziende che andranno a lavorare con una committenza pubblica. Mi rendo conto che ci sono tematiche, come il subappalto e altre problematiche, che hanno attirato sempre più l'occhio della vigilanza dell'ANAC e delle Commissioni parlamentari, ma vorrei richiamarvi al ruolo importante della qualificazione, perché è lo strumento che fa accedere le imprese al mercato.

Nella situazione attuale le SOA, per quanto riguarda i lavori pubblici, hanno ormai tutta una serie di obblighi ben codificati di controllo: praticamente non facciamo controlli a tappeto, ma su tutta la documentazione che l'impresa ci consegna. Sono controlli che spesso non producono, da parte di coloro che dovrebbero darci risposta, una solerte adesione alla dichiarazione di veridicità o non della documentazione.

Siamo molto in avanti per quanto riguarda la disponibilità dei documenti che riguardano i lavori, avendo pieno accesso, a partire dal 2004, al casellario giudiziale, perché il Ministero della giustizia intese allora consentircelo, ma rispetto a tutta un'altra serie di documentazione che dovremmo reperire (non ultima – e secondo me dovrebbe essere la prima – la certificazione antimafia), nel momento in cui ci fu il passaggio di una parte della certificazione antimafia dalle camere di commercio alle prefetture, le SOA sono sostanzialmente escluse dalla verifica di questa documentazione.

Noi conserviamo ancora, nei nostri archivi, una lettera del Capo di gabinetto del Ministro, che ci spiegava che l'informazione antimafia andava verificata unicamente sui casellari giudiziali, cosa abbastanza impossibile perché sui casellari giudiziali abbiamo le condanne e, quindi, non tutta la fase precedente.

Questo, secondo noi, è un problema, perché oggi ci stiamo rendendo conto che le stazioni appaltanti hanno difficoltà nel controllo dei requisiti delle imprese in gara. Vediamo spesso, avendo poi la documentazione dell'impresa sotto mano, che oggi come oggi le stazioni appaltanti più solerti

si limitano a controllare il primo, il secondo o al massimo il terzo nella rosa dei possibili aggiudicatari, ma la stragrande maggioranza delle imprese non viene controllata. Ci permettiamo di dire che questo, a nostro parere, è un problema, perché, come ricordava la dottoressa Carpinello, il problema di fondo è che noi ci poniamo come un servizio, pur essendo privati, per la collettività e gli enti appaltanti. La nostra è una forma di collaborazione con l'ente appaltante, non è il privato che si vuole sostituire al pubblico. Questa mi sembra, quindi, una tematica da tenere ben presente qualora si voglia porre mano a una riforma del codice degli appalti o, comunque, a un decreto che tocchi qualche parte del codice degli appalti. Una delle cose che poi abbiamo rilevato e che credo anche nella consultazione fatta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia emersa, è che mentre nei lavori abbiamo questo tipo di controllo, in servizi e forniture, che sono la stragrande maggioranza della spesa dello Stato e degli enti pubblici, non vi è alcun controllo, in quanto spesso queste aste telematiche si limitano ad acquisire le autodichiarazioni delle imprese e praticamente nessun controllo viene svolto.

Questo almeno ci spiegano alcuni responsabili unici del procedimento di stazioni appaltanti. Servizi e forniture sono la massa più rilevante, dicevo prima, delle risorse che lo Stato mette a disposizione. Il fatto che solo i lavori abbiano un sistema di qualificazione, anche in presenza di un codice dei contratti che è un codice unico, perché riguarda lavori, servizi e forniture, ci sembra un problema che forse sarebbe il momento di affrontare, perché anche questa massa di lavori andrebbe disciplinata. D'altra parte, si potranno trovare formule anche non obbligatorie per cercare di portare a regime anche questa situazione.

Se il Presidente mi consente, lascerei la parola alla collega.

SPIGONE. Condivido, chiaramente, quanto è già stato detto dai miei colleghi. Di nuovo, mi soffermo sull'ultimo punto trattato dal dottor Lazaroni, cioè le SOA svolgono un ruolo fondamentale all'interno del sistema degli appalti pubblici perché, nei fatti, operiamo una preselezione del mercato. Sono le SOA che preliminarmente selezionano quegli operatori economici che hanno le caratteristiche e i requisiti per poter partecipare alle gare di appalto pubblico, per poter eseguire un'opera pubblica. Si tratta di un ruolo, quindi, assolutamente fondamentale e non marginale all'interno del sistema degli appalti.

Questa attività di selezione la svolgono facendo dei controlli che sono particolarmente complessi. I nostri controlli sono contenuti nel manuale della qualificazione delle SOA dell'ANAC, che è un manuale di 460 pagine, il che fa capire che c'è una complessità particolare in questo settore. Lo facciamo da quasi vent'anni, avvalendoci di tecnici specializzati. Noi esaminiamo documentazioni afferenti a dieci anni di vita dell'impresa, esaminiamo i libri cespiti dell'impresa per vedere che attrezzature ha, esaminiamo i modelli DM10, per vedere se ha veramente dipendenti o se non li ha; esaminiamo certificati di esecuzione lavori, non solo pubblici ma anche privati, e lo facciamo con una certa perizia, esaminiamo

stati di avanzamento lavori, vediamo quali sono le attività che sono state svolte.

Il nostro, quindi, è un compito complesso. Operiamo, quindi, questa preselezione che ci è stato riconosciuto dalla ricognizione che ha fatto l'ANAC, che abbiamo l'assoluta competenza per fare, perché poi sistemi di qualificazione alternativa non ce ne sono ed è difficile attuarli. Se questi controlli dovessero essere svolti, gara per gara, dalla stazione appaltante, ci sarebbe un incremento di costi e dei contenziosi spaventoso per la pubblica amministrazione. I contenziosi, invece, sono presenti per quanto riguarda servizi e forniture. Oggi c'è una quantità di contenziosi enorme in relazione alla comprova dei requisiti di partecipazione alla gara. Nell'ambito dei servizi, se il servizio ha una manutenzione ordinaria, ci sono contenziosi perché l'altro concorrente dice che invece non è vero e che l'impresa aveva maturato esperienza in servizi di manutenzione ordinaria e invece è stata fatta una manutenzione straordinaria (che – lo ricordo – rientra nell'ambito dei lavori). Mi pare, quindi, che sia giunto il momento, dopo diciotto anni di sistema di qualificazione SOA, di lanciare un po' il cuore oltre l'ostacolo e di provare ad ipotizzare, anche in maniera sperimentale, dei sistemi di qualificazione su base volontaria di servizi e forniture. Quello che noi chiediamo è che si provi a pensare a questo e che si inserisca nel codice una modifica che permetta, nel tempo, di adottare sistemi anche sperimentali, su base volontaria. Tra l'altro, ci sono dei benefici per le imprese: basti pensare che oggi, nell'ambito dei lavori, l'impresa partecipa semplicemente con l'attestato SOA e non ha necessità di consegnare documentazione probante un'esperienza negli ultimi tre anni. C'è quindi anche una riduzione dell'aggravio documentale a carico delle imprese.

Infine, vorrei aggiungere un elemento a quello che è già stato detto. Le SOA fanno anche un'attività che forse può passare in secondo piano, che è quella di raccolta di dati. Quando emettiamo una certificazione, un attestato SOA, stiamo inserendo all'interno di una banca dati una quantità importante di informazioni sull'impresa. Inseriamo tutti i certificati di lavori privati che sono utilizzati per quella qualificazione, il numero degli operai, delle informazioni che sono poi a disposizione della pubblica amministrazione. Nell'era della digitalizzazione, dovremmo pensare ad incrementare questa raccolta di informazioni, che può essere utile, poi, anche nella lotta contro la corruzione e dobbiamo pensare che questo può essere utile farlo anche per servizi e forniture.

FERRILLO. Evidentemente, condivido pienamente tutto quanto è stato anticipato dai miei colleghi. Sicuramente, gli articoli 83 e 84 non riportano elementi che potremmo definire critici per il sistema di qualificazione, vista anche la scarsa tipizzazione.

Vorrei rappresentare alla Commissione un'opportunità. I miei colleghi hanno già evidenziato cosa fanno le SOA, ma io voglio dirlo in altri termini, come se dovessi spiegarlo a mia figlia di sei anni, che spesso mi chiede che lavoro faccio. Non riesco ancora a farle comprendere total-

mente il mio lavoro e mi sono inventato una storia dicendole che il «suo papà rilascia la patente» alle imprese per poter fare i lavori. Siamo infatti gli unici soggetti deputati al rilascio di questa patente per i lavori superiori ai 150.000 euro. Se allora di patente si tratta, dal momento che se sono alla guida della mia auto il controllore, che è un agente di Polizia, mi chiede esclusivamente la patente, senza costringermi a rifare un esame seduta stante, perché non estendere il concetto nell'ottica di snellire, sburocratizzare e velocizzare la fase aggiudicatrice che spesso, come sappiamo, ha dei tempi biblici? Sapete meglio di noi infatti che, grosso modo, dal bando alla posa della prima pietra passano anni, perché magari il secondo soggetto fa ricorso, impugna e quant'altro. Perché, quindi, non cercare – questo è il nostro invito e credo che la sede sia opportuna – di rendere la patente più forte? In che senso? Noi come USI, unitamente alle altre associazioni, abbiamo già proposto qualche anno fa, anche se probabilmente non c'è stata la volontà di assorbire la proposta, di rendere l'attestato anziché statico così come è, di tipo dinamico, andando a valutare in maniera periodica anche i requisiti cosiddetti generali (Agenzia delle entrate, DURC), che per loro natura, superato un certo lasso di tempo, un quadrimestre o un semestre, scadono e perdono di validità. In tal modo avremmo la possibilità di rendere l'attestato in forma dinamica. Immagiamolo come una sorta di semaforo (verde, giallo e rosso); il responsabile unico del procedimento nell'andare a svolgere il suo compito legge semplicemente l'attestato e si dedica quindi all'aspetto più importante, la parte economica e tecnica, senza distrazioni ulteriori volte a valutare se l'attestato è valido, se c'è l'Agenzia delle entrate, se c'è il DURC, demandando questi aspetti a chi fa il mestiere già da vent'anni. Credo si tratti di un tempo congruo per definirci maturi. Questo era il suggerimento che avevamo pensato di poter lanciare in questa sede.

CARPINELLO. Signor Presidente, l'analisi che abbiamo condotto riguarda l'aspetto che ci compete: la qualificazione. È ovvio che c'è qualcosa che non funziona nel codice e noi possiamo enunciarlo solo attraverso i dati in nostro possesso. Vi leggo solo tre dati: nel 2016 abbiamo rilasciato circa 12.000 attestazioni. Specifico che quando parlo di attestazioni, mi riferisco alla prima attestazione, al rinnovo e alla verifica triennale; non parlo quindi dell'attestazione in cui si fanno delle variazioni minime che sono insignificanti. Nel 2017 ne abbiamo rilasciate circa 9.500; da gennaio a ottobre 2018, ne abbiamo rilasciate 5.000.

Questo vuol dire che c'è sempre minor bisogno per le imprese di avere un'attestazione per partecipare alle gare. È evidente che non ci sono gare ed è evidente che il mercato ha un suo fermo.

Un'altra cosa che preoccupa SOA è l'articolo 84, comma 2, del codice, che rimanda il nuovo sistema di qualificazione alla proposta dell'ANAC al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò che andrà a sostituire il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 è il manuale di qualificazione. Si parla di decreto ministeriale con un passaggio alle Commissioni. Siamo un po' preoccupati al riguardo perché riteniamo

che per il sistema di qualificazione, che è davvero importante perché rappresenta la partenza per l'impresa che poi farà tutto il suo *iter* e arriverà a concludere il lavoro, sia necessaria la centralità del Parlamento. Sono otto anni che lavoriamo con il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 e riteniamo sia un valido strumento ancora oggi. Rimandando quindi tutto a un decreto ministeriale, ci sembra di sottovalutare il sistema e il grado di intervento. Teniamo a sottolineare questo aspetto perché siamo un po' preoccupati al riguardo.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito e vorrei porre io stesso un paio di domande. Ho sentito parlare di contenziosi e di ricorsi e siccome sono questioni delicate perché allungano i tempi, vorrei saperne i motivi più comuni e se ci sono possibilità di diminuirli.

MARGIOTTA (PD). Ringrazio anzitutto le diverse associazioni delle SOA che hanno portato un importante contributo anche dal nostro punto di vista.

Come è stato detto dal Presidente, la vostra è un'attività di particolare importanza perché svolgete di fatto un compito pubblico pur essendo società private e ciò richiede il massimo sforzo di trasparenza, efficienza e assoluta integrità.

Avete prodotto una tabella, che ritengo molto indicativa, di come è andato evolvendo il numero delle società dall'anno della nascita delle SOA, dalla quale ho notato che ogni anno diminuiscono. E pensavo – sorridendo, prendetela come una battuta – che in genere un'associazione è contenta quando le imprese aderenti aumentano e non quando diminuiscono. Capisco però esattamente perché l'avete fatto, nel senso che essendoci una selezione naturale, siete rimasti entro un numero più adatto al tipo di ruolo che dovete svolgere.

Dal mio punto di vista si tratta di un'evoluzione certamente positiva, salvo poi diventare un monopolio, cosa che dovrete cercare di evitare, perché se poi il *trend* continua, nelle prossime audizioni vi troveremo in tre e questa non è mai cosa buona in un libero mercato; non prendetela solo come una battuta perché è un'osservazione importante.

Vorrei chiedervi inoltre, avendo fatto un'ulteriore audizione stamattina e ritenendo che uno dei problemi seri dell'applicazione del codice o comunque del mondo dei lavori pubblici sia la qualità e la qualificazione delle pubbliche amministrazioni, se avete mai pensato a creare una SOA che valuti le stazioni appaltanti anziché le ditte che partecipano agli appalti. Si tratterebbe di un'interessante evoluzione del vostro lavoro.

Concordo invece sul fatto che il vostro lavoro debba essere esteso a servizi e forniture e di questo, se e per quanto potrò, proverò a farmi parte diligente. Lo ritengo infatti un aspetto importante. Ormai le figure che partecipano alle gare sono di più tipi, le gare per servizi e forniture alle volte hanno importi spaventosi e lo stesso tipo di attività di qualificazione e di controllo dovrebbe essere applicato anche a loro. Come ha detto bene il Presidente, è il primo passo per accedere al mercato, ma è anche un ul-

teriore passo per rimanerci e quindi sarebbe molto utile estenderlo ai servizi e alle forniture. Ciò incrementerebbe molto il vostro giro di affari e, quindi, ci dovrete essere grati; è una battuta anche questa, ma ritengo molto importante che la stessa qualità che si chiede all'impresa si chieda a tutti i soggetti che intervengono negli appalti.

Per quanto riguarda i minimi tariffari, vorrei sapere se possono incidere sulle vostre attività in qualche modo.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). In premessa vorrei dire che, secondo me, al giorno d'oggi la diminuzione degli appalti è dovuta in gran parte alla titubanza dei tecnici degli enti locali nell'indire bandi e nel portare avanti le procedure di gara, vista e considerata la responsabilità che hanno e anche la paura di sbagliare. Con l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, infatti, c'è stata tanta paura di sbagliare, senza che siano state date risposte concrete ai dubbi di queste persone, che vengono meno solo con l'esperienza che viene maturata nel tempo. Bisogna anche considerare che nella fase successiva all'esito della gara per il controllo dell'impresa sono richiesti tempi veramente biblici, cioè per quello che riguarda la verifica dei certificati antimafia e altri controlli che devono essere posti in essere prima dell'aggiudicazione definitiva.

Prima avete denunciato il fatto che non avete accesso alla certificazione antimafia. Ho trovato molto interessante quello che ha segnalato l'audit, il fatto che potreste certificare direttamente anche tutti i certificati che hanno una scadenza, come il DURC, che è trimestrale o quadrimestrale, anche in relazione ai contributi versati per i lavoratori dell'impresa. Bisognerebbe cercare di riassumere tutto, in maniera tale che quando si fa il bando, se l'importo è superiore a una certa soglia, vi sia già un quadro completo dell'impresa che vi partecipa. Sarebbe interessante che vi fosse una sorta di libro bianco sulle imprese, che ogni prefettura dovrebbe avere, in maniera tale che ogni volta che si richiede, rispetto all'aggiudicatario di una gara, se sia a posto con il certificato antimafia, anziché aspettare 45 o 60 giorni per sapere se sia a posto, lo si può sapere preventivamente.

Questo per evitare di ammettere a partecipare a una gara un'impresa che non è a posto con il certificato antimafia. Per me è fuori da ogni tipo di appalto pubblico, non *a posteriori*, ma *ex ante*. Quindi vi chiedo se potreste certificare in maniera sicura – e, in caso affermativo, di che tipo di documentazione avreste bisogno – anche questo tipo di requisito. Sono infatti convinta che è inutile fare le gare e poi scoprire che l'impresa aggiudicataria non aveva i requisiti per partecipare, perché non è a posto con un documento così importante come il certificato antimafia.

DI GIROLAMO (*M5S*). La mia domanda è molto semplice, anche perché non essendo del settore non ho idea dei costi che un'impresa deve sostenere per avere la vostra «bollinatura» o certificazione, che mi sembra di aver capito che ha una durata triennale: dopo tre anni deve essere rinnovata e deve essere ripetuto lo studio da parte vostra di tutte le

documentazioni per il suo rilascio. Quindi, vi chiedo, a fronte del vostro lavoro, che tipo di importi vengono richiesti a un'impresa, se siano variabili e in base a cosa.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio gli auditi per essere intervenuti oggi e rivolgerei loro due brevi considerazioni. Non ho potuto leggere in poco tempo i documenti che ci avete fornito, però leggo nell'intestazione UNIONSOA, Associazione nazionale società organismo di attestazione, e General SOA, che è l'associazione che riunisce tre tra le più rilevanti società organismo. Probabilmente operate tutte con lo stesso identico sistema, appellandovi alla stessa normativa di riferimento.

La seconda considerazione è la seguente: la collega giustamente diceva che sarebbe opportuno provare a trovare una formulazione e un modo operativo tale da ridurre i tempi, che attualmente sono molto lunghi, e avere un quadro esatto della situazione prima di far partecipare un'impresa a una gara. Se ho ben capito, uno degli articoli in vigore non vi permette di avere un accesso diretto alle banche dati, ma solo al casellario giudiziale, che vi consente di conoscere la situazione processuale *in itinere*, ma dovete attendere anche voi tutti i gradi del giudizio; per cui non potete avere un quadro esatto della situazione nel momento in cui lo richiedete. Le prefetture invece sono organi deputati a conoscere ogni tipo di situazione nell'immediato, per cui se fosse possibile un accesso alla banca dati o una velocizzazione di questo processo potreste già avere un quadro della situazione dell'impresa.

Per cui concordo perfettamente con la collega rispetto al fatto che la modalità operativa non sia adeguata, anche se in questo vi chiediamo un contributo: avete fatto presente che le vostre richieste sono più ridotte rispetto a tutta l'impalcatura, abbastanza complessa, del codice degli appalti, ma sarebbe opportuno se, già al vostro interno, capiste operativamente come strutturarvi (non perché non siate strutturati, ma per venire incontro al bisogno di velocizzazione e semplificazione che si cerca): quando si deve mettere mano a uno strumento normativo, infatti, si cerca sempre innanzitutto di trovare il sistema per semplificare, sburocratizzare e alleggerire.

Ci sono società che attendono il momento dell'aggiudicazione dei lavori per il rilascio della certificazione, ma ci sono anche situazioni, con appalti estremamente importanti, dove non si può attendere. Bisogna infatti aspettare che venga rilasciata per iniziare i lavori: parlo di appalti piuttosto sostanziosi, per la cui partecipazione le aziende devono presentare il certificato antimafia, altrimenti non è possibile essere operativi.

Allora vi faccio una domanda fuori schema, anche per dare a noi poi la possibilità di svolgere alcune riflessioni: come vi spiegate che il sistema corruttivo sia ancora estremamente forte? Lavorate con ANAC, il codice prevede tutta una serie di norme, si cerca di sburocratizzare e semplificare, c'è la certificazione e avviene un'analisi puntuale e precisa di tutte le procedure (anzi, oggi è stato detto anche che si può arrivare a dare una patente di certificazione, nero su bianco, alle imprese). Come vi spiegate

allora che, nonostante tutte queste griglie di certificazione, sia rispetto alle vecchie imprese, che devono essere sottoposte periodicamente a una sorta di esame per il rinnovo, sia rispetto alle imprese nuove che si affacciano, il fenomeno della corruzione sia ancora abbastanza evidente e che solo dopo, a conti fatti, la situazione emerga in tutta la sua drammaticità?

Questo è un elemento che dobbiamo ricavare anche da voi, perché c'è qualcosa che non funziona. C'è qualcosa che non funziona, perché i tecnici hanno paura. Ci sono ruoli ben distinti che non devono essere sovrapposti, perché l'ANAC fa l'ANAC, le SOA fanno le SOA, i magistrati fanno i magistrati. Eppure, c'è qualcosa che sfugge, qualche buco o qualche maglia troppo larga. Forse nel certificare e nel cercare di analizzare il più possibile per evitare l'elusione della norma qualcosa scappa, perché il fenomeno della corruzione è ancora estremamente evidente ed estremamente attuale.

A questo punto mi permetto di fare una proposta; si potrebbe, a mio avviso, rivedere tutto l'impianto non solo relativamente agli articoli 83 e 84. È vero che è minimale, ma da questa discussione sono emerse sia da parte vostra che da parte di tutti i colleghi serie preoccupazioni e situazioni che ci accomunano. Se dobbiamo infatti andare a mettere mano al codice, è necessario farlo in una certa maniera.

I colleghi Margiotta, Di Girolamo e Pergreffi hanno evidenziato questioni su tanti piccoli temi, che hanno dato luogo a perplessità soprattutto da parte vostra, che avete chiesto di avere più mano, evidenziando come siate stati lasciati soli e affermando che la corruzione c'è per questo motivo. Si sono incrociati cioè una serie di dati che vanno ben oltre la banca dati.

Chiedo gentilmente, dato che magari il Presidente farà un'altra audizione, se fosse possibile avere un testo a fronte per rivedere il sistema insieme. Fate lo stesso lavoro e normativamente siete disciplinati in egual maniera, siete grandi gruppi che rappresentano effettivamente la base; si potrebbe quindi alzare un'asta, lasciando libertà, cercando però di rivedere insieme il pacchetto. Alla luce di tutto questo tocca però a voi dire dare le indicazioni opportune con testo a fronte, indicando il prodotto che è possibile offrire non solo con riferimento agli articoli 83 e 84.

SANTILLO (M5S). Ringrazio innanzitutto gli auditi per la loro partecipazione ai nostri lavori. Vorrei sapere cosa pensate dell'estensione delle SOA anche al settore dei servizi e delle forniture, soprattutto nel caso in cui questi servizi siano di supporto ad attività di realizzazione: mi riferisco a tutti quei casi in cui ci sono imprese qualificate e certificate per fare dei lavori, ma in sé non hanno magari la componente tecnica che è qualificata e certificata per poter fare attività progettuale, o, meglio ancora, di direzione tecnica di cantiere. Mi sembra che ci sia quasi un vuoto in questo senso.

Vi chiedo poi se avete notizia di eventuali ricorsi, visto che prima ne ho sentito parlare, che hanno ad oggetto la SOA: esistono ricorsi che fanno riferimento a gare aggiudicate, perché vi sono SOA scadute, oppure

SOA false? Cosa pensate relativamente alla compravendita di attestazioni SOA tra imprese di costruzioni? Lo chiedo perché penso sia una vicenda alquanto strana che ci si possa comprare l'attestazione senza avere alcun requisito e ritrovarsi così un requisito.

RUSPANDINI (*Fdi*). Vorrei riallacciarmi all'ultima riflessione del senatore Santillo. Quello dell'ambiente è un settore molto delicato, che è stato soggetto più di altri ad una mutazione della normativa, perché siamo passati da un periodo come quello a ridosso del *boom* economico, in cui non esisteva nemmeno il concetto di danno ambientale, e quindi con una industrializzazione selvaggia, ad un monitoraggio giustamente molto più severo rispetto a queste certificazioni che riguardano spesso alcuni processi che vanno nella direzione di verificare gli scarichi, che credo siano anche quelli sottoposti in alcune situazioni alla SOA, a delle certificazioni di questo tipo. Lì si registra, ad opera di alcune multinazionali, quella che sembra una vera e propria compravendita, proprio perché sono dei processi molto sofisticati nei quali spesso le ARPA regionali non riescono ad inserirsi e quindi sembra quasi un vessillo da esibire quando arrivano i controlli rispetto a un processo nel quale in pochi sanno mettere le mani e che pochi comprendono nella sua profondità. C'è quindi un settore che è, secondo me, altrettanto a rischio e che rischia – appunto – di compromettere processi di sviluppo che hanno ricadute pesantissime per quanto riguarda la salute dei territori e delle persone.

LAZZARONI. Per quanto riguarda il tema dei ricorsi e del contenzioso delle imprese, da alcune statistiche che stiamo perfezionando, abbiamo notato che i ricorsi nei lavori sono inferiori ai ricorsi in servizi e forniture. Penso che la Commissione conosca benissimo tutti i ricorsi Consip, le guerre tra Fastweb e Telecom, per citarne alcune. Il motivo è che comunque a monte le SOA fanno un'istruttoria di pre-qualifica nei lavori rispetto alla gara, dove è chiaro – veniamo così al ragionamento che faceva la senatrice – che facciamo una fotografia istantanea e saremmo anche ben lieti di poter fare un mantenimento del requisito, quindi non solo la fotografia istantanea nel momento in cui stiamo attestando, ma anche ogni tre, quattro o sei mesi (lo decida il legislatore) una ulteriore verifica di questi requisiti. È indubbio che l'attuale legislazione che riguarda l'articolo 80, quindi non solo la questione delle condanne penali, ma tutti i corollari, è una legislazione molto complessa. La cosa che ci preoccupa è che da parte delle stazioni appaltanti vi sono decisioni che una all'opposto dell'altra. Molte volte ci troviamo con imprese a cui noi chiediamo di fare comunque una dissociazione, un *self cleaning* e invece l'impresa si rivolge a noi dicendo che ha vinto la gara e che nessuno le ha detto niente. Questo peraltro non è un fatto di oggi, ma accade da tempo e non riguarda poche imprese, ma è un fatto abbastanza rilevante. Abbiamo quindi notato questo nell'ambito dei ricorsi, soprattutto oggi, anche perché la legislazione europea faceva un ragionamento, cioè che chi ha com-

messo un certo tipo di reato non fa più impresa, da noi invece c'è la prosecuzione di questo dato. Questo è quanto attiene alla tematica dei ricorsi.

Per rispondere al senatore Margiotta, è indubbio e prendo atto con soddisfazione che diversi componenti cominciano ad accettare il ragionamento di servizio e fornitura, perché abbiamo visto cosa è successo in questo campo. C'è il discorso delle tariffe e la collega Carpinello poi potrà essere più chiara di noi, ma voglio dire che bisogna parlarsi chiaro: una impresa medio-piccola che partecipa alle gare di appalto ha un costo di 2.000 euro l'anno per cinque anni, quindi non ci sembra un costo così elevato, anche perché fare la stessa qualificazione, gara per gara o affidandosi non so a chi altri, ha sicuramente un costo superiore, perché oggi la legislazione non è semplice.

Infine, prima di cedere la parola, fuori dallo schema, per quanto riguarda il discorso della corruzione, mi sono posto una domanda: perché le stesse ditte italiane se lavorano in Italia c'è corruzione, se vanno in America non c'è corruzione? Io credo che ci sia un primo fatto, che raramente si dice: cominciamo a pagare le imprese – io ho questa convinzione – e forse la corruzione si riduce ai livelli di altri Paesi europei o degli altri Paesi del mondo. Il discorso di fondo, che noi verificiamo ogni giorno, è che le imprese hanno delle estreme difficoltà proprio perché non vengono assolutamente pagate, perché è vero che si riducono i termini di pagamento, ma se su un appalto di un milione di euro lo stato di avanzamento lo si fa a 900 milioni, si aggira la norma europea, cioè si cerca di pagare in tempo, ma per quanto tempo si deve lavorare per arrivare a 900 milioni?

Facevo parte in gioventù dell'albo nazionale dei costruttori per le imprese. Si tenga conto che fino al 2012-2013, quando è stato istituito ed è entrato in funzione l'osservatorio con tutti i certificati lavori, in Italia non è mai stato fatto nessun controllo sulla documentazione che l'impresa consegnava al Comune per qualificarsi nel periodo che qualificavano i Comuni, o all'albo, quindi c'è una mentalità di fondo che va gradatamente educata, perché le imprese erano abituate a rivolgersi all'albo o al Comune presentando un certificato diverso a seconda del soggetto per cui concorrevano. Questa è la realtà su cui dobbiamo intervenire, certo c'è chi dovrà intervenire in maniera repressiva a fronte di alcune situazioni, ma c'è una questione di merito da affrontare, perché c'è una carenza di legalità che nasce dall'antico e non nasce da ieri e non è stata assolutamente debellata, e man mano che si susseguono le generazioni forse potremo avere qualche risultato.

CARPINELLO. Desidero solo fare una precisazione, per rispondere alla senatrice Di Girolamo. Come ha detto il collega, la SOA ha una validità di cinque anni, con una verifica dopo il terzo anno, e la somma del costo iniziale di rilascio e del costo della verifica comporta per le piccole e medie imprese una spesa che va dai 1.800 ai 2.000 euro all'anno. I costi per le micro e piccole imprese sono di quattro euro al giorno sui 365

giorni e di sei euro al giorno per le imprese un po' più corpose. Vorrei cercare di riassumere le questioni.

Secondo noi i problemi più importanti nascono da una grande confusione dei ruoli. Ricordo che recepiamo le problematiche sia delle imprese che delle stazioni appaltanti; non dimentichiamoci infatti che, su imposizione dell'ANAC, per ogni certificato per lavoro pubblico pubblicato sul casellario dell'ANAC, andiamo a verificare il bando per avere ovviamente la corrispondenza tra l'uno e l'altro. In alcuni casi la corrispondenza non c'è e dobbiamo segnalarlo all'ANAC. Si tratta quindi di una procedura divenuta ormai farraginosa.

Per quanto riguarda i requisiti delle imprese che andiamo a controllare, con riferimento soprattutto all'articolo 80, ci basiamo sulle autodichiarazioni delle imprese, verificando comunque al 100 per cento tutte le dichiarazioni e di conseguenza i DURC, i casellari, l'Agenzia delle entrate e il cassetto fiscale. Ciò genera a volte un contenzioso con le imprese, che prevede poi da parte nostra l'apertura di procedimenti perché l'impresa può magari essere anche disattenta e non sufficientemente informata di tutti i fatti legali.

Noi chiediamo, visto che verifichiamo tutto al 100 per cento, di avere accesso alle banche dati, eliminando le autodichiarazioni che sono solo un peso per le imprese, per noi ed anche per la pubblica amministrazione. È assurdo infatti che dobbiamo richiedere al casellario giudiziale tutti i casellari solo per verificare un'autodichiarazione. Se avessimo l'accesso diretto, faremmo tutto, non apriremmo alcun tipo di contenzioso, metteremmo sul mercato un'impresa con tutti i requisiti o, in caso contrario, negheremmo l'attestazione e tale impresa non si affaccerebbe nemmeno al mercato degli appalti pubblici. Con lo stesso sistema, nell'ambito di una partecipazione ad una gara, la stazione appaltante potrebbe informare la SOA che ha rilasciato l'attestato iniziale per dire che ha partecipato alla gara, aggiungendo i requisiti, in particolare quelli generali. La SOA li aggiornerebbe ed essi andrebbero immediatamente nel fascicolo virtuale. Si tratterebbe di un passo avanti incredibile perché daremmo immediatamente alle stazioni appaltanti il materiale per poter verificare, seduta stante, l'impresa. Non ci sarebbe infatti confusione dei ruoli; la stazione appaltante farebbe il suo lavoro, provvedendo all'indizione del bando e alla verifica della partecipazione dal punto di vista economico e di realizzazione; le SOA verificherebbero effettivamente il possesso dei requisiti, tenendoli aggiornati su richiesta della stazione appaltante. Ritengo infatti che aggiornarli così, tanto per farlo, sarebbe di nuovo un lavoro di burocrazia e basta; aggiorniamoli invece nel momento in cui è necessario farlo perché l'impresa partecipa ad una gara.

In tal modo si dividerebbero i ruoli. Il senatore Margiotta faceva rilevare che sono rimaste solamente 18 SOA. Auspichiamo però che un tal numero di SOA sia un grande vantaggio per il mercato e per l'ANAC. Infatti esse sono assolutamente controllabili e verificabili; ben venga che l'autorità, che sia ANAC o chi per lei, venga a verificarci, facendolo an-

che in maniera più sostanziale, verificando anche le procedure che abbiamo depositato presso l'ANAC.

Una definizione dei ruoli secondo noi si presterebbe meno a certe situazioni di dubbia regolarità. Questo è il nostro pensiero.

Nel fascicolo virtuale noi potremmo, come alcuni di noi già oggi fanno, raccogliere tutta la documentazione che è stata necessaria per il rilascio dell'attestazione, gli aggiornamenti e con un *click*, secondo le necessità, la stazione appaltante, l'ANAC e lo stesso operatore economico potrebbero ricevere conto di tutto quello che è stato verificato. Ritengo quindi che una definizione dei ruoli possa essere uno dei sistemi per cominciare a combattere determinate situazioni.

Purtroppo la nostra battaglia per avere accesso alle banche dati dura ormai da circa dieci anni. Siamo tenaci e continuiamo con le richieste perché riteniamo che con poco si potrebbe offrire un servizio molto più puntuale e utile, fornendo, a mio avviso, un'immagine diversa nei confronti di tutto il mercato da parte delle stazioni appaltanti, di noi SOA e delle stesse imprese.

LAZZARONI. Signor Presidente, bisognerebbe, a mio avviso, fare chiarezza perché nel 2014, uno dei primi atti del presidente Cantone, dopo il suo insediamento in ANAC, fu quello di riuscire con il manuale a definire il più possibile puntualmente i requisiti e la valenza di una cessione di ramo d'azienda. Fino al 2014 le SOA trovavano nel terminale giudici e curatori fallimentari che vendevano rami d'azienda vuoti, a cifre che finalizzavano poi l'attestazione SOA, che erano così l'anello debole. Non escludo che qualche SOA abbia mal operato nel senso che ci abbia giocato e così via. Guardiamo però il sistema generale. Era l'anello debole che avrebbe dovuto decidere, dopo che un giudice fallimentare vendeva un ramo d'azienda, che quello non era un ramo d'azienda.

Sono in un consesso politico e non vado oltre. Può poi venire il consigliere di Stato a spiegarmi i ruoli, ma francamente diventa abbastanza difficile. Dal 2014 è stato fatto un percorso da parte dell'ANAC, che ha cominciato a fornirci gli strumenti e così via. Il dubbio è che oggi la situazione sia variata. È chiaro che abbiamo vissuto un'epoca, dal 2004 al 2014, nella quale le SOA si sono trovate in questa situazione. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 ha cercato di introdurre delle modifiche, imponendo l'intervento del perito del tribunale che non faceva altro che dire che quello era un ramo d'azienda. Quindi ci si trovava di fronte un'azienda che ha pagato il giudice, il perito e così via. Le SOA più rappresentative, che sono presenti e che rappresentano l'associazione, hanno resistito, ma di fatto siamo stati lasciati soli in una battaglia che avrebbe dovuto condurre la vecchia Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che invece si limitava a trascrivere i rami d'azienda. Questo bisogna dirlo per onor di verità.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi per averci illustrato le problematiche degli articoli e accolgo l'invito della senatrice Faggi, ringra-

ziandovi anticipatamente per quello che vorrete farci pervenire. Dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione acquisita nell'odierna seduta sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva al titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

