



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

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

35^a seduta: mercoledì 28 novembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'OICE – Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica e di FEDERCONSUMATORI – Federazione nazionale di consumatori e utenti

PRESIDENTE	Pag. 3, 16	* MASCOLINI	Pag. 8
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)	14	SCICOLONE	3
SANTILLO (M5S)	14		

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, il presidente dell'OICE, ingegner Gabriele Scicolone, e il direttore generale, avvocato Andrea Mascolini.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'OICE – Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica e di FEDERCONSUMATORI – Federazione nazionale di consumatori e utenti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta pomeridiana del 20 novembre.

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 e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

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

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

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti dell'OICE – Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica e di FEDERCONSUMATORI – Federazione nazionale di consumatori e utenti.

Informo che la FEDERCONSUMATORI ha reso noto che non potrà partecipare all'audizione odierna.

Sono presenti per l'OICE il presidente, ingegner Gabriele Scicolone, e il direttore generale, avvocato Andrea Mascolini, cui do il benvenuto.

Cedo quindi la parola al presidente Scicolone per il suo intervento.

SCICOLONE. Vi ringrazio, a nome dell'associazione che mi onoro di rappresentare, per l'invito all'audizione odierna. Vi porto quindi i saluti di tutto il consiglio generale e dei nostri associati.

Lasciatemi spendere qualche parola sull'OICE per chi non avesse contezza dell'associazione: siamo un'associazione di categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le società di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica: rappresentiamo quindi il fare ingegneria

e architettura in forma di impresa, come contraltare all'altra faccia della medaglia «ingegneria e architettura» che è rappresentata dalle professioni tecniche del CNA e CNI.

L'OICE conta all'incirca 380 associati. Rappresentiamo un giro d'affari di 2,5 miliardi come attività tecnica, con una crescita nel 2018 del 20 per cento: siamo cresciuti da 2 miliardi a 2,5 miliardi di euro di fatturato, il 40 per cento del quale maturato all'estero. Nell'ambito delle società che formano la base associativa contiamo all'incirca 17.000 professionisti.

Abbiamo depositato una memoria con i punti che andremo a declinare.

Vorremmo dividere il nostro intervento in tre parti: una premessa, funzionale alle misure che vogliamo portare alla vostra attenzione; una seconda parte per illustrare i punti che, a nostro avviso, sono da preservare nell'attuale codice degli appalti, e una terza parte relativa alle migliorie da apportare al codice e le possibili correzioni che vi veniamo a proporre.

Mi occuperò io dei primi due punti, mentre l'avvocato Mascolini, il nostro direttore generale, si occuperà della terza parte.

Venendo alla premessa, vorrei fare un velocissimo *excursus*, che è funzionale alla seconda parte rispetto ai punti da preservare del codice, sulle ragioni della nostra presenza oggi. Siamo qui perché da tanti anni c'è nel nostro Paese una problematica di messa a terra dell'investimento in infrastrutture e in appalti pubblici che ha una serie di concause.

È stato sottolineato oggi, in maniera anche evidente da tante parti politiche, il fatto che il codice degli appalti, nella sua attuale formulazione, produca complicazioni e farraginosità, il che rende urgente un intervento migliorativo. Quando c'è un problema e si identifica un malato, occorre curare il malato, ma è importante a mio avviso stare attenti affinché, nel curare il malato, non si venga meno anche a tutta una serie di disposizioni, presenti oggi nel codice, che sono indubbiamente positive e che vanno salvaguardate.

Il primo punto che poniamo alla vostra attenzione è la salvaguardia di quello che c'è di buono. Poi si può parlare delle correzioni e delle possibilità di miglioramento che ovviamente ci sono. Nell'individuare il problema, che è la messa a terra dell'investimento della spesa pubblica in infrastrutture e in appalti di costruzione, dobbiamo anche dire che se il codice è il malato, non è l'unico. Dobbiamo individuare gli altri elementi che concorrono a far sì che la messa a terra dell'investimento nel nostro Paese non sia agile.

Fatta questa premessa, vorrei ora passare a parlarvi dell'inquadramento del mercato. L'osservatorio OICE/CER sui bandi di gare, attivo dal 1994, ha una sua storicità molto importante ed è anche spesso fonte del legislatore e dell'ANAC per quanto riguarda una serie di dati che vengono richiesti per valutare l'andamento del mercato. L'osservatorio OICE/CER ci fornisce tutta una serie di dati relativi ai bandi di servizi attinenti all'attività di costruzione, che oggi per brevità non enuncio, ad eccezione di uno, che è il dato aggregato dei bandi pubblici emessi a partire dall'entrata in vigore del codice nell'aprile del 2016 fino alla fine dello scorso

mese di ottobre: sono trenta mesi di evoluzione comparati con i trenta mesi che precedettero l'entrata in vigore del codice. Se compariamo questi due dati, il numero dei bandi pubblici dall'entrata in vigore del codice a oggi è del 59 per cento superiore al dato relativo ai trenta mesi precedenti, in termini di bandi di gara. Se compariamo il valore di quei bandi, il dato è addirittura del 205 per cento superiore rispetto ai trenta mesi precedenti. È evidente che, se parliamo dei trenta mesi precedenti, ci riferiamo agli anni che vanno dal 2015 indietro fino al 2013 fino al pieno della crisi del mercato, ma è anche vero che parliamo di un aumento del 205 per cento da quando è entrato in vigore il codice a oggi.

Dico questo perché, a nostro avviso, ferma restando la necessità di migliorare e correggere il codice, ci sono alcuni principi molto sani nell'attuale codice che vanno salvaguardati e sui quali tornerò a breve.

Un'obiezione che spesso viene fatta, che ha come mittente di maggior spicco i nostri amici costruttori dell'ANCE, è che la messa a terra reale dell'investimento dall'entrata in vigore del codice in poi è stata molto scarsa: è indubbiamente vero, ma è altrettanto vero – e l'abbiamo detto fin dall'inizio – che era lecito aspettarsi un'isteresi temporale tra l'entrata in vigore del codice e l'effettiva maturazione dei bandi di costruzione.

Oggi voglio riportarvi alcuni dati del CRESME che indicano come, dal 2016 al 2017, i bandi di costruzione hanno ripreso ad aumentare, in valore, del 4,7 per cento: un crescita molto contenuta se consideriamo la necessità di ossigeno che hanno oggi le imprese. Nei primi dieci mesi del 2018 rispetto al 2017, questo incremento è già del 13,5 per cento. Un dato, a mio avviso, ancora più significativo è quello delle aggiudicazioni: le aggiudicazioni di appalti di lavori nei primi sei mesi del 2018 registrano un aumento del 43 per cento in numero e un aumento del 75 per cento in valore rispetto al primo semestre del 2017. Il primo semestre del 2017 vedeva circa 6 miliardi di euro di lavori appaltati ed effettivamente aggiudicati; i primi dieci mesi del 2018 ne vedono 10 miliardi. Questo per dire: attenzione alle modifiche che apporteremo.

Questa è la premessa che mi correva l'obbligo di fare per richiamare l'attenzione sulle modifiche che si andranno ad apportare e su alcune misure che forse oggi, con una certa isteresi temporale, stanno mostrando degli effetti. Se quindi siamo d'accordo con l'idea di miglioramento e di cambiamento, occorre tuttavia essere cauti nel tornare indietro, almeno su alcuni aspetti.

Detto ciò, passo ad elencare i punti che, a nostro avviso, sono da preservare nell'ambito dell'impianto attuale del codice. Vorrei evidenziare in particolare un punto molto importante – l'ho già detto qualche minuto fa – che si pone oggi tra le cause principali della difficoltà di effettiva messa a terra degli appalti. Mi riferisco alla farraginosità e all'inefficienza delle stazioni appaltanti.

Oggi l'ANAC ha declinato le linee guida sui bandi tipo. Mi chiedo però – ovviamente a nome dell'OICE e delle imprese che operano nel settore – per quale motivo, nel momento in cui un'impresa partecipa ad una

gara pubblica per un servizio di ingegneria, il bando definisce in maniera incontrovertibile, anzi, a pena di esclusione, il giorno e l'ora entro cui deve essere consegnato il plico dell'offerta, mentre nello stesso bando non è definito il tempo che la stazione appaltante ha a disposizione per valutare le offerte.

Fatemi dire che è incredibile che sia presente ancora oggi questo tipo di sperequazione tra le parti, che rappresenta una delle ragioni fondamentali per cui poi non si aggiudicano le gare.

Potrei citare centinaia di casi raccolti dal nostro osservatorio in cui, mentre il tempo di redazione dell'offerta per la gara dato agli operatori economici è di un mese, c'è un tempo indefinito (che va dai sei mesi ad un anno, in alcuni casi) per valutare le offerte.

La proposta, che sottopongo alla vostra attenzione, è di inserire nei bandi di gara, oltre all'indicazione del tempo entro il quale l'operatore economico deve presentare mandatoriamente l'offerta, anche il tempo entro il quale la stazione appaltante deve valutare quell'offerta. Ove poi quel termine trascorra senza che l'offerta sia stata valutata, si invalida la procedura e la stazione appaltante riconosce all'offerente che ha rispettato il patto di gara il ristoro economico del tempo perso nell'espletare la gara.

Passando al codice, per quanto ci riguarda, il punto di maggiore importanza ovviamente è che sopra ogni cosa venga salvaguardato il concetto di centralità del progetto, che era uno degli elementi contenuti nella legge delega, ossia la rigida compartimentazione tra la fase di progettazione e quella di costruzione. Si tratta di un aspetto imprescindibile per cui, volendo dirla in maniera diretta, esprimiamo la nostra decisa obiezione all'appalto integrato e alla possibilità di un ritorno allo stesso.

In effetti la dizione «appalto integrato» contiene già una lusinga per cui, quando si cambiano le normative sugli appalti, è facile ritornare sull'appalto integrato. Direi però che l'appalto integrato è lusinghiero come lusinghiero è stato, se mi permettete la metafora, il canto delle sirene per Ulisse.

Si caratterizza per una promessa molto facile da leggere e per una certa snellezza, con gli interlocutori che nella filiera dell'appalto si riducono da tre a due. Quali sono però le contropartite che questa lusinga si porta dietro? Permettetemi di leggere un passaggio, così da essere più preciso: «Il principio generale della separazione dei ruoli fra il progettista e il costruttore rappresenta un elemento di assoluta trasparenza a garanzia e nell'interesse di tutti gli operatori del settore e della qualità del progetto. Immaginare, nel nome della semplificazione, di far predisporre i progetti esecutivi alle imprese, significherebbe mettere in pericolo la terzietà del progettista che lavora per e nell'interesse della stazione appaltante, senza contare che spessissimo demandare gli esecutivi alle imprese non significa nient'altro che far subappaltare comunque gli esecutivi dalle imprese agli stessi progettisti che avrebbero poi partecipato ad una gara indiretta. Dove sarebbe, quindi, l'effetto liberatorio di accelerazione della spesa? L'effetto ottenuto sarebbe solamente quello di costringere nuovamente il progettista ad operare sotto l'egida dell'impresa a minor prezzo, quindi a discapito

della qualità, con una forte limitazione della propria terzietà. Non è vero, poi, che con l'appalto integrato si evita il contenzioso, perché l'impresa avrà tutto l'interesse ad inserire elementi per fare riserve, che poi la stazione appaltante accetterà necessariamente, comunque non avendo neanche un elemento di filiera a suo supporto a fare da contraltare all'impresa».

Sostanzialmente, quando si ricorre all'appalto integrato, gli attori della filiera dell'appalto, da tre (in maniera molto schematica si tratta della stazione appaltante, del progettista e dell'impresa) diventano due: questo comporta il venir meno di un elemento di equilibrio.

Vorrei portarvi a ragionare sul fatto che, quando gli attori della filiera si riducono a due, l'impresa progettista diventa esclusivamente la parte tecnica, con la conseguenza che tutta la capacità tecnica si schiaccia da una parte, mentre il portafoglio rimane dall'altra. Viene a mancare, quindi, un elemento di bilanciamento tra chi onestamente e per via imprenditoriale cerca di accaparrarsi quanto più del portafoglio e chi sta dall'altra parte, vale a dire la stazione appaltante, che non ha un supporto tecnico che faccia da contraltare alla volontà imprenditoriale di arricchimento, senza con questo voler parlare di disonestà, ma facendo riferimento alla dinamica.

Come ho già detto, quindi, esprimiamo un convinto no all'appalto integrato.

Vengo rapidamente agli altri punti, tra cui segnalo, innanzitutto, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e loro qualificazione. Anche in questo caso si tratta di un elemento contenuto nella legge delega. Probabilmente su questo il codice – sul tema potrà tornare poi sicuramente l'avvocato Mascolini – con la difficoltà e farraginosità nell'emissione delle linee guida, non ha fatto tutto ciò che avrebbe potuto. Ovviamente la riduzione del numero delle stazioni appaltanti è fondamentale, se vogliamo veramente mettere a terra gli investimenti.

Oggi, quando ho richiamato i dati, ho parlato di 8.000 bandi in 30 mesi. Da operatore economico, oltre che da Presidente dell'OICE, posso assicurarvi che 8.000 bandi oggi sono 8.000 stazioni appaltanti diverse, o magari no, ma sono in ogni caso un numero confrontabile di stazioni appaltanti differenti, con impostazioni diverse nella definizione del bando, che creano quindi molto contenzioso e molta diversità e disomogeneità. Se avessimo un numero molto o più contenuto di stazioni appaltanti, ad un certo punto si ridurrebbe il contenzioso tra gli offerenti, perché ci sarebbero delle linee di condotta più discrete. Un altro punto è rappresentato dalla piena e rapida attuazione della disciplina dei commissari di gara esterni.

Anche su questo il codice attuale non ha ancora espletato le sue potenzialità, ma ci terremo che fosse salvaguardato questo elemento.

Vi è poi la scelta del progettista con l'offerta economicamente più vantaggiosa: non vorremmo che si tornasse indietro sul criterio del prezzo più basso, per mantenere invece gli effetti dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Occorre salvaguardare anche l'inapplicabilità, alla fase

progettuale, dell'incentivo del 2 per cento per i tecnici delle pubbliche amministrazioni.

A proposito dell'ultimo punto citato, vorrei riallacciarmi alla questione della centrale di progettazione, di cui si parla nel disegno di legge di bilancio e rispetto alla quale, come associazione, abbiamo presentato i nostri comunicati, perché è una centrale di cui non si vede la necessità e l'utilità. Di converso, nelle nostre proposte di emendamento, abbiamo chiesto, al di là della sua eventuale soppressione, di riconfigurarla come centrale di programmazione, pianificazione e controllo: una centrale di *project management*, se vogliamo dirla tutta. In tal caso, non solo saremmo d'accordo, ma sarebbe quasi auspicabile che vi fosse una centrale che, sovrintendendo alle procedure di gara, mettesse il «sale sulla coda» a progettisti e imprese, ma anche a stazioni appaltanti nell'espletare le procedure di gara in tempi rapidi.

Vi sono altri due elementi da salvaguardare, a nostro avviso: il primo è la stima dei corrispettivi a base di gara obbligatoriamente attraverso il cosiddetto decreto parametri, per evitare di tornare alle stime fantasiose che poi diventano «qualità fantasiosa». Infine, anche se sembra pleonastico dirlo, occorre mantenere l'obbligo di divieto di gratuità della prestazione per garantire il decoro del progettista. Ancora oggi vediamo bandi di gara in cui la prestazione deve essere fornita a titolo gratuito. Spendo poche parole sul punto, perché si commenta da solo. Questi sono gli elementi – che abbiamo sintetizzato nella nostra memoria – di conservazione di quanto già presente nell'impianto del codice degli appalti. Lascio ora la parola all'avvocato Mascolini per l'illustrazione delle proposte correttive o aggiuntive al codice.

MASCOLINI. Vorrei ringraziare il Presidente e la Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione. Svolgerò la parte forse più costruttiva della nostra relazione. Nonostante i risultati positivi che il codice ha dispiegato sul mercato dell'ingegneria e dell'architettura, oggettivamente permangono alcuni punti di criticità che devono essere risolti con un intervento legislativo. Sarà compito e facoltà del Governo decidere se ripartire con una legge delega o decreto delegato, ma quel che è certo è che, salvaguardati i punti fermi che il presidente Scicolone ha esposto, bisogna intervenire per rendere più efficace e rapida la spesa in opere pubbliche.

Dobbiamo però partire da un'analisi di quanto è successo. Sono stati due i problemi fondamentali che ha scontato il codice del 2016 nella sua attuazione: il primo è stato l'assenza di una congrua disciplina transitoria; il secondo è stato la scommessa sulla cosiddetta *soft law*. In particolare, immaginare la sostituzione del regolamento attuativo con strumenti più flessibili che lasciano molta discrezionalità alle stazioni appaltanti si è dimostrato, alla prova dei fatti, una scelta errata. Così come si è rivelato errato pensare a un codice con oltre 60 provvedimenti di attuazione, visto che meno di un terzo sono stati a oggi realizzati, nonostante gli sforzi che ha compiuto l'ANAC anche nel riaggiornare le linee guida a seguito

del correttivo che è arrivato un anno dopo l'emanazione del codice. In più, vi è l'esigenza fondamentale di dare certezza e cogenza alle regole. È un settore complesso e riteniamo che la *soft law* non sia un elemento che si possa adattare alla peculiarità del nostro settore e, soprattutto, alla complessità dell'ordinamento che regola le attività della filiera delle costruzioni.

Quali sono i punti che per noi sono necessari e prioritari nell'intervento legislativo che si porrà in essere, al di là della forma giuridica che si riterrà di adottare? Il primo punto si riallaccia alle ultime considerazioni critiche ed è il ripristino del regolamento del codice degli appalti. Anche con il contributo dell'ANAC è necessario accorpare in un unico testo regolamentare le linee guida e i provvedimenti che sono stati a oggi emanati. Non sarà un lavoro semplice e ci vorrà sicuramente una commissione di studio. Una parte che si può salvaguardare, che era disciplinata in maniera molto articolata nel regolamento del codice, è la fase esecutiva del contratto. Tutto il resto va omogeneizzato e organizzato all'interno di un unico *corpus* normativo.

Il secondo punto è l'esigenza di snellire le procedure approvative. È imprescindibile intervenire per facilitare al massimo la cantierizzazione dei lavori, abbattendo, il più possibile, i cosiddetti tempi di attraversamento legati alle fasi approvative e dedicando tempo alla fase di progettazione. Su questo mi consentirete due brevi digressioni: nelle esperienze internazionali si impiega molto tempo nella fase di progettazione, affinando soluzioni e, nei casi delle opere più complesse, anche acquisendo il necessario consenso della collettività. La fase approvativa in capo alle amministrazioni, sempre a livello internazionale, richiede sempre una durata inferiore rispetto a quella necessaria per produrre il progetto esecutivo. Le amministrazioni funzionano quindi molto bene. Si dedica molto tempo alla definizione del progetto per poi arrivare ai progetti esecutivi, quasi al livello costruttivo, anche su opere complesse che si realizzano in un tempo molto rapido. Quindi, se vogliamo prendere ad esempio le *best practice* internazionali e importarle nel nostro ordinamento, si impone un intervento sui procedimenti di approvazione.

Oggi, ad esempio, occorrerebbe revisionare il ruolo del CIPE. Non si capisce per quale ragione il CIPE debba approvare progetti complessi, senza averne le competenze tecniche, quando esiste già un organo consultivo tecnico, come il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che sarebbe già sufficiente a svolgere quella fase.

Occorre poi eliminare i duplici passaggi decisionali, sia fra Ministeri, sia presso la Corte dei conti, visto che spesso c'è un rimpallo dei progetti da un organo all'altro. In prospettiva, si potrebbe anche ragionare sull'utilizzo di piattaforme digitali applicate ai procedimenti autorizzativi e approvativi. Senza arrivare a citare la *blockchain*, c'è sicuramente spazio per migliorare anche l'andamento delle conferenze dei servizi.

Un terzo punto fondamentale è il ruolo dell'ANAC. Alla luce di quello che abbiamo detto sul ripristino del regolamento, è essenziale rafforzare l'ANAC affinché possa svolgere in maniera più celere il suo com-

pito nel precontenzioso. Il precontenzioso deflaziona i giudizi al TAR e al Consiglio di Stato, ma arriva in tempi troppo lunghi. Quindi, è necessario che sia rafforzato il ruolo dell'ANAC per consentirle di decidere sulle precontroversie che, in accordo tra stazione appaltante e operatore economico, si spostano sulla competenza dell'ANAC per arrivare a una soluzione.

Un altro ruolo fondamentale è la redazione dei contratti-tipo. C'è tutta una parte che va omogeneizzata in sede di esecuzione del contratto. A livello internazionale questa fase è regolamentata dai contratti FIDIC che usualmente vengono applicati. Non sto dicendo di copiare i FIDIC, perché la nostra amministrazione ha le sue peculiarità e non si possono certo importare modelli a noi del tutto estranei, ma non sarebbe una cattiva idea prendere spunto da quegli elementi che rendono molto equilibrato il rapporto fra committente e operatore economico.

Un altro punto sul quale occorre intervenire è la disciplina degli accordi quadro nella sua applicazione al settore dei servizi di ingegneria e architettura, che da qualcuno è criticata pesantemente. Noi abbiamo una posizione diversa e riteniamo che l'accordo quadro assicuri continuità di lavoro all'aggiudicatario e sia quindi uno strumento che consente lo sviluppo dell'organizzazione da parte dell'aggiudicatario e, dall'altro lato, molta flessibilità alla stazione appaltante. L'esperienza applicativa di questi anni, però, considerato che siamo passati da 89 milioni di progettazioni affidate con gli accordi quadro nel 2016 a 280 milioni nel 2017 (quindi una quota rilevante degli oltre 800 milioni aggiudicati nel 2017), ha evidenziato la necessità di alcuni correttivi.

Sono essenzialmente tre, che vado ad illustrare molto brevemente.

Il primo è che la cauzione definitiva non può essere applicata sull'ammontare dell'intero accordo quadro, ma deve essere applicata sui contratti attuativi messi in opera ogni anno dalla stazione appaltante.

A nostro avviso, è utile prevedere che la stazione appaltante, che ricorre all'accordo quadro, si obblighi ad attivare nell'anno almeno il 75 per cento dell'importo complessivo, perché altrimenti è una finta, nel senso che uno stipula un accordo quadro, lo aggiudica per tre anni, poi sta fermo per due anni e mezzo e magari alla fine scarica tutti i progetti sul povero aggiudicatario che dovrà fare poi una corsa. È questione di ripristinare anche da questo punto di vista un rapporto corretto fra committente e operatore economico. Si tratta poi di determinare con molta attenzione l'oggetto degli affidamenti. In questi casi, infatti, che dovrebbero tra l'altro essere limitati alla ripetitività e standardizzazione delle prestazioni, la prestazione professionale deve essere stimata correttamente e ciò avviene solo se l'oggetto è individuato.

Altro tema importante, che noi vediamo ogni giorno, è quello dei ribassi eccessivi di prezzo. La media dei ribassi si colloca intorno al 40 per cento. Ci sono delle gare che arrivano ad essere aggiudicate addirittura con il 70 per cento di ribasso, e non parliamo di piccole gare, ma di gare di notevole importo.

Occorre intervenire assolutamente, puntando sulla qualità dell'offerta e non sul prezzo. Il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che vale oggi come elemento di aggiudicazione obbligatorio per i servizi di ingegneria, è evidentemente da preservare.

Nel correttivo è stata portata al 30 per cento la quota del peso dell'offerta economica. A nostro avviso, va riportata al 20 per cento e, soprattutto, si deve valutare l'opportunità di introdurre un obbligo, che a livello internazionale è prassi, vale a dire quello di aprire le buste economiche soltanto dopo che le offerte tecniche hanno superato un certo punteggio, il cosiddetto punteggio soglia. Questo chiaramente disincentiva i ribassi e consente di valutare prima la qualità dell'offerente.

Tale prassi viene applicata a livello internazionale, sia nelle gare di progettazione, che in quelle di lavori: non vedo perché non si possa copiare qualcosa che funziona molto bene in altri Paesi.

Ricordiamo poi che il codice e le direttive consentirebbero anche di fare l'offerta a prezzo fisso, spostando quindi la valutazione sul solo elemento qualitativo. È evidente che potrebbero essere sollevati dei problemi da parte della Corte dei conti; in ogni caso, ove l'elemento prezzo fosse ben ponderato e magari raggugliato rispetto alle medie dei ribassi, questo potrebbe essere un sistema per spostare la valutazione soltanto sulla qualità.

Il presidente Scicolone ha accennato prima al discorso dell'appalto integrato. Una delle ragioni che sono state addotte per sollecitare un ritorno all'appalto integrato è da rintracciare nel dubbio circa la possibilità di fare un'offerta economicamente più vantaggiosa su un progetto esecutivo. Evidentemente nei casi di lavori semplici e non complessi questa criticità esiste.

A nostro avviso, si potrebbe semplificare l'aggiudicazione degli appalti di lavori prevedendo l'utilizzo del criterio del prezzo più basso fino alla soglia dei 5,4 milioni, con il metodo antiturbativa che evita i fenomeni non molto trasparenti di offerte di appoggio sui prezzi. Ciò consentirebbe di risolvere queste criticità, anche se si rimarrebbe ovviamente all'interno della regola del progetto esecutivo con l'offerta più vantaggiosa nei casi di appalti oltre la soglia comunitaria, che sono generalmente quelli più complessi.

Un altro elemento critico sul quale si potrebbe appuntare l'attenzione del legislatore è quello della semplificazione della partecipazione alle gare.

Le nostre società, i professionisti e gli studi spendono moltissimo tempo nella predisposizione degli atti di gara. Abbiamo lo strumento, non del tutto attuato, della Banca dati nazionale degli operatori economici, che dovrebbe sostituire il famoso AVCPass, che nell'esperienza non ha dato riscontri positivi. Se si arrivasse a mettere a frutto questa banca dati, ogni operatore economico caricherebbe le sue referenze su questa libreria digitale e tutte le stazioni appaltanti farebbero le verifiche quasi direttamente *on line*: in tal modo si snellirebbe indubbiamente molto l'attività degli operatori economici, dei professionisti dei nostri studi e delle

nostre società, che potrebbero dedicarsi allo studio di progetti, a sviluppare ricerca e innovazione, piuttosto che a produrre carte che non servono a nulla.

Un altro elemento che anche in questo caso potremmo prendere in prestito dalla prassi internazionale e dalla committenza privata è la promozione del ricorso a servizi di *project management*. Il responsabile unico del procedimento (RUP) è utopistico, perché non si può immaginare che possa trattare e controllare tutto di un appalto, soprattutto se complesso.

A livello internazionale e da parte dei committenti privati si ricorre alla figura del *project manager* di supporto alla stazione appaltante – che andrebbe a questo punto a supportare il RUP – per seguire tutta l'evoluzione del processo, dalla progettazione fino alla fine, attraverso l'applicazione di tecniche di controllo dei costi e dei tempi. Riteniamo che potrebbe essere una figura da introdurre obbligatoriamente per opere complesse al di sopra dei 100 milioni, che non sono tantissime.

Peraltro, non dimentichiamo che questo è il livello a partire dal quale, dal 1° gennaio 2019, avremmo l'obbligo di produrre i progetti ricorrendo al *Building Information Modeling* (BIM): in sintesi, tra un mese, l'amministrazione che dovrà appaltare 101 milioni di lavori, in teoria dovrà chiedere la progettazione esecutiva in BIM, il che comporterà evidentemente un investimento da parte degli operatori economici, nonché la preparazione necessaria da parte delle stazioni appaltanti per gestire questi progetti.

Mi collego a questo punto al discorso dell'incentivo del 2 per cento, cui ha accennato il Presidente. A nostro avviso, ribadendo che non dovrebbe essere applicato alla progettazione, andrebbe destinato ad un piano di formazione professionale molto stringente per i tecnici dell'amministrazione: proprio perché saranno chiamati a dialogare con un'offerta di servizi di ingegneria sempre più complessa e articolata, dovranno imparare a dialogare con gli operatori economici. Si potrebbe eliminare, ad esempio, la quota del 2 per cento sull'attività di direzione dei lavori, spostandola sul RUP e sullo *staff* per il controllo dei tempi e dei costi: sarebbe anche questo un incentivo per migliorare l'efficienza della spesa pubblica.

Abbiamo poi una proposta per quello che riguarda le polizze di responsabilità civile professionale. Nel codice, come nelle direttive, è previsto che la richiesta di un massimale di polizza RC professionale possa sostituire la richiesta di fatturato e questo va benissimo, a tutela dell'accesso al mercato delle piccole e medie imprese e così via. Il problema è che alcune amministrazioni hanno utilizzato questo strumento, non per agevolare la partecipazione di piccole e medie imprese, di piccoli studi e di piccole società, ma per selezionare nuovamente il mercato.

Anche a questo proposito, per evitare difficoltà, prendendo spunto ancora una volta dalla prassi internazionale, riteniamo che sarebbe sufficiente stabilire che il massimale di polizza per il professionista non debba superare l'importo del servizio da aggiudicarsi, perché poi c'è una cauzione definitiva a valle, che è sufficiente a tutelare l'amministrazione.

Quanto alla questione dei contenziosi, delle riserve e delle varianti, è evidente e imprescindibile che bisogna introdurre ulteriori meccanismi che riducano queste criticità, dando certezza ai rapporti tra i vari soggetti coinvolti nella filiera delle costruzioni, così da realizzare il principio di economicità ed efficienza della spesa pubblica. Si potrebbe recuperare una norma, l'articolo 112-*bis* del codice del 2006, che prevedeva una consultazione preliminare, alla presenza del progettista e del validatore, sul progetto posto a base della gara di appalto di sola esecuzione (era previsto per importi di un certo livello). In questo modo tutti i soggetti coinvolti nell'intervento sarebbero chiamati ad esprimere la loro valutazione sul progetto, proponendo anche eventuali modifiche, blindando però poi il progetto in maniera tale che eventuali riserve o varianti potrebbero essere richieste soltanto per eventi imprevedibili ed eccezionali.

Da tempo abbiamo elaborato poi la proposta, che presentiamo anche in questa sede, di eliminare il balzello del rimborso delle spese di pubblicità dei bandi. Dal 2013 chi si aggiudica un'opera pubblica, un progetto e così via, deve rimborsare entro 60 giorni all'amministrazione le spese sostenute da quest'ultima per la pubblicazione del bando di gara sui quotidiani. In tutto il resto del mondo si tratta di un onere a carico della stazione appaltante.

Ovviamente non ce l'abbiamo con la stampa, né con i quotidiani, ci mancherebbe altro. Tuttavia, se è necessario sostenere la stampa, troviamo altri sistemi ed evitiamo di spostare sull'operatore economico oneri che certe volte arrivano a coprire quasi il 5 o il 10 per cento dell'utile dell'appalto: ci sembra una questione di rispetto.

Ed è proprio per parlare di rispetto che mi aggancio al tema della disciplina sui ritardati pagamenti. Considerate che circa il 25 per cento delle nostre aziende lamenta tempi di pagamento superiori ai 12 mesi. Questo non può funzionare. Un progettista ottiene un 10 per cento di anticipo sul contratto, quando va bene, perché alcune volte questo non avviene, e viene pagato poi in stato di avanzamento dei lavori, lasciando scoperto il 20-30 per cento del pagamento, somma che può arrivare anche a distanza di uno o due anni dell'approvazione del progetto.

Il progettista non può finanziare la stazione appaltante. Il progettista svolge il suo lavoro e lo conclude. Nel momento in cui la sua prestazione è stata valutata positivamente, l'*iter* deve essere concluso. È anche qui una questione di equilibrio nei rapporti contrattuali.

Infine, un piccolo riferimento ai consorzi stabili di società di ingegneria e progettazione: è stata introdotta una norma, a nostro avviso, poco utile, che soprattutto reca un appesantimento amministrativo. È la norma in base alla quale nel consorzio stabile, se un operatore non è dichiarato come soggetto che deve eseguire l'appalto, può prestare al consorzio i requisiti attraverso un avvalimento. È inutile usare lo strumento dell'avvalimento, ma è sufficiente, a nostro avviso, ammettere il cosiddetto cumulo alla rinfusa dei requisiti per garantire agli operatori aggregati di partecipare alle gare.

SANTILLO (*M5S*). Ringrazio gli auditi per la loro esposizione e per essere intervenuti oggi. Vorrei formulare alcune brevi domande.

Premettendo che il 90 per cento delle loro osservazioni sono pienamente condivisibili, ad eccezione del discorso sul potenziamento dell'ANAC, che non mi trova molto d'accordo in generale, perché in un Paese come il nostro l'organo che deve legiferare è un altro e forse sono demandati troppi poteri all'ANAC, mi chiedevo, nell'ambito dell'associazione, come fosse geograficamente distinta la quota associativa in termini percentuali: quanti sono al Nord, quanti al Centro e quanti al Sud. Vi chiedo, rispetto al totale dei soggetti deputati alla progettazione o alla direzione dei lavori in Italia, qual è la percentuale degli associati e se vi sono anche associati stranieri.

Infine, vi è un dato che mi ha colpito molto sull'aggiudicazione dei lavori nel primo semestre 2018: vorrei conoscere, se vi è noto, il distinguo tra enti locali, Regioni, Ministeri o altri enti, perché penso che queste somme siano molto alte, perché sono bandite da stazioni appaltati di elevato livello e non di basso livello, come gli enti locali, che poi sono la stragrande maggioranza del totale degli appalti in Italia.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, cercherò di essere breve. Vedo le questioni da entrambe le parti, visto che nella vita sono una libera professionista e faccio l'architetto, ma sono anche il sindaco di un Comune. Ho quindi vissuto il codice degli appalti da entrambe le posizioni. Ho anche notato che avete una visione più legata alle grandi opere e alle grandi infrastrutture che al tessuto di chi ha più difficoltà nel rapportarsi con il codice di appalti, come i piccoli enti e gli enti comunali, che hanno personale ridotto.

Sono anche convinta che il grande *gap* e la differenza che si è registrata tra gli anni precedenti e successivi all'entrata in vigore del codice degli appalti non siano tanto dovuti al codice degli appalti, quanto al cambiamento di regole all'interno dei bilanci dei Comuni, che ha concesso una maggiore flessibilità di spesa. Da quando è stato concesso lo sblocco totale degli avanzi, tutti i Comuni sono corsi a fare bandi di progettazione per avere il progetto pronto. Poi magari non aggiudicavano i lavori, ma il progetto ce l'avevano nel cassetto, nel caso in cui fosse uscito il bando. Tutti i bandi pubblici infatti, soprattutto regionali o statali, prevedevano che vi fosse già il progetto esecutivo. Se non avevi il progetto esecutivo, non potevi comunque partecipare al bando. Per cui c'è stata una rincorsa per avere tutti i progetti già pronti nel cassetto. Più che il codice degli appalti, penso che sia stato questo a sbloccare le cose dal punto di vista della progettazione.

Sono perfettamente d'accordo anche con quanto detto a proposito del divieto di gratuità della prestazione dei progettisti, perché sarebbe una previsione totalmente priva di senso.

Rimango dell'idea che l'ANAC debba cambiare la sua faccia, perché deve diventare un agente importante non solo nel precontenzioso, ma anche prima, in fase di preparazione della gara: sia che si tratti di una gara

di appalto di prestazione o di appalto di lavori, l'ANAC dovrebbe dare il parere agli enti locali che glielo richiedono e non darlo una volta finita la gara, perché questo ovviamente allunga i tempi. Sarebbe utile invece se l'ente locale potesse chiedere ad ANAC se è giusta la procedura che sta seguendo ed ANAC entro trenta giorni rispondesse: in questo modo si eviterebbero i contenziosi futuri. Anche se continua a dire che non è il suo ruolo, ANAC deve cambiare la sua visione, perché in tal modo si eviterebbe il «dopo» che poi degenera in una problematica fatta di ricorsi su una serie di progettazioni.

Rispetto ai tempi certi, soprattutto per quello che riguarda l'appalto per i professionisti e per i lavori, spesso e volentieri i tempi non dipendono dagli enti locali, ma da quanto ci si impiega ad ottenere i certificati antimafia, perché magari restano fermi nelle prefetture anche per tre o sei mesi. Si dovrebbe prevedere invece – ne abbiamo già parlato in altre audizioni – la presentazione della certificazione in fase antecedente, ossia che si può partecipare alla gara solo se si possiede già il certificato antimafia. Sarebbe utile, come avviene per le imprese con la SOA, che anche i liberi professionisti presentassero una certificazione che attesti che sono in regola da tutti i punti di vista, anche per quello che riguarda i contributi e le assicurazioni. Per questo deve esserci una modifica normativa e soprattutto deve esservi una sorta di libro bianco all'interno delle prefetture, per cui il professionista non deve aspettare sei mesi per avere una certificazione che, comunque, deve essere continuamente rinnovata.

Un'altra osservazione importante: non sono molto d'accordo sull'incentivo del 2 per cento per la qualificazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Su certi tipi di progettazioni si può mettere tranquillamente una soglia: se devo fare la progettazione per riasfaltare una strada, per cui comunque ho bisogno del progetto esecutivo, ma non ho bisogno di alte competenze, perché per l'asfaltatura di una strada non ho bisogno dell'architetto o dell'ingegnere che mi dica come devo farla, non serve incentivare la progettazione interna e si può prevedere tranquillamente una soglia, entro cui, all'interno delle pubbliche amministrazioni, può rientrare anche la gratificazione; magari individuando un soggetto, che, fuori dal suo orario di lavoro, può svolgere anche questo tipo di attività, sempre all'interno dell'ente. Questo secondo me potrebbe portare anche a risparmi nella pubblica amministrazione. È ovvio che per certi tipi di incarichi, in cui ci deve essere una competenza dal punto di vista architettonico e paesaggistico, spesso e volentieri questa figura non c'è all'interno delle amministrazioni.

Anche rispetto a quanto dite sugli accordi quadro, che è uno strumento importante, perché tante volte non si riesce ad attivarne tutto il valore? Perché ciò dipende dalle entrate dei Comuni – parlo dei Comuni, ma intendo tutti gli enti locali, perché la maggior parte dei nostri appalti sono legati agli 8.000 Comuni italiani (e probabilmente tra la città da 100.000 abitanti e quella da 10.000 non c'è questa grandissima differenza). Posso avere tutta l'intenzione di portare avanti delle opere o dei lavori, ma alla fine, se non entrano le risorse che il Comune aveva previsto per quel-

l'anno, non posso andare avanti con le opere. Alla fine l'equilibrio sta tutto lì. Rispetto al massimale della polizza RC sono d'accordo con voi: ognuno deve garantire per quello che svolge. È ovvio che l'impresa di costruzioni, che deve fare un appalto di un certo tipo, deve avere le garanzie per i lavori che svolge; un progettista deve garantire per il suo progetto, anche degli errori di progettazione, perché ci potrebbe essere una soglia di errore di progettazione. Si deve considerare cosa comporta l'errore di progettazione, così come la variante in corso d'opera, ma non si può calcolare l'intero importo di lavori, anche sostanziosi, perché ovviamente questo cambia. Secondo me le cose vanno valutate anche pensando a dove sono la maggior parte degli appaltatori, perché magari le grandi società di ingegneria lavorano con il Ministero, ma non con la maggior parte degli enti pubblici che sono il tessuto del nostro territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi, invitandoli a inviare eventuali integrazioni alla memoria scritta, e dichiaro conclusa l'audizione. Comunico che la documentazione acquisita nell'odierna audizione sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 15,25.