



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

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

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

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

32<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): martedì 20 novembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti di RETE delle PROFESSIONI TECNICHE (RPT)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 22, 29	<i>CRISPINO</i> . . . . .	Pag. 15
FAGGI ( <i>L-SP-PSd'Az</i> ) . . . . .	20, 21, 222 e <i>passim</i>	<i>LA MENDOLA</i> . . . . .	8, 12, 14 e <i>passim</i>
MARGIOTTA ( <i>PD</i> ) . . . . .	16, 18	* <i>LAPENNA</i> . . . . .	10, 26, 27
RUSPANDINI ( <i>FdI</i> ) . . . . .	19	* <i>SALVATORE</i> . . . . .	12, 28
SANTILLO ( <i>M5S</i> ) . . . . .	18	<i>VIOLO</i> . . . . .	13
		<i>ZAMBRANO</i> . . . . .	3, 15, 22

---

**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, l'ingegner Armando Zambrano, coordinatore di Rete delle professioni tecniche e presidente del Consiglio nazionale degli ingegneri, l'architetto Rino La Mendola, vicepresidente del Consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori, l'ingegner Michele Lapenna, tesoriere del Consiglio nazionale degli ingegneri, il dottor Pasquale Salvatore, consigliere del Consiglio nazionale dei geometri e geometri laureati, il dottor Francesco Violo, segretario del Consiglio nazionale dei geologi, il dottor Pasquale Crispino, consigliere del Consiglio dell'ordine nazionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali, e il dottor Vincenzo Coppola, responsabile delle relazioni istituzionali di Rete delle professioni tecniche.*

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

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di rappresentanti di RETE delle PROFESSIONI TECNICHE (RPT)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici.

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 ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

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

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di Rete delle professioni tecniche (RPT). Sono presenti l'ingegner Armando Zambrano, l'architetto Rino La Mendola, l'ingegner Michele Lapenna, il dottor Pasquale Salvatore, il dottor Francesco Violo, il dottor Pasquale Crispino e il dottor Vincenzo Coppola. Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e cedo loro la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

ZAMBRANO. Signor Presidente, questa è la prima audizione a cui partecipiamo dall'inizio della nuova legislatura. Rivolgo quindi un saluto e un augurio di buon lavoro da parte della Rete delle professioni tecniche, che coordino e che mette insieme le nove professioni tecniche: ingegneri,

architetti, chimici, agronomi, geometri, geologi, periti agrari, periti industriali e tecnologi alimentari.

Siamo da sempre impegnati sul tema del codice degli appalti, perché è un tema che ci interessa profondamente come professionisti. Lei lo può ben immaginare, signor Presidente, considerando la sua provenienza e la sua attività. È un aspetto su cui abbiamo avuto più volte rapporti con il Parlamento e con il Governo. Vi ringraziamo in particolare perché sul tema del codice degli appalti, su cui pure abbiamo lavorato negli ultimi anni in maniera molto impegnativa, con audizioni all'interno delle Commissioni parlamentari, all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e anche all'interno dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), è evidente che una rivisitazione e una ristrutturazione della norma sono importanti. Questo non tanto per la questione dei principi contenuti nella legge delega, che riteniamo senz'altro condivisibili, ma soprattutto per quanto riguarda quello che è avvenuto nel tempo (lo dirò in maniera più esplicita successivamente): mi riferisco a una superfetazione di norme e regolamenti che ne complicano decisamente l'attuazione.

Devo premettere che siamo un po' preoccupati, perché si sente parlare in questi giorni di emendamenti alla legge di bilancio sulla centrale unica di progettazione, che è un aspetto molto delicato, che ovviamente impegna fortemente l'attività dei professionisti, ma anche quella delle pubbliche amministrazioni territoriali, sostituendosi ad essa con una struttura unica che purtroppo riteniamo abbia molti problemi per quanto riguarda la sua attuazione. Ci sono stati anche in passato dei tentativi di creare strutture centralizzate di progettazione, che non hanno avuto risultati straordinari. Riteniamo che invece ci sia bisogno più che altro di una struttura di missione per la programmazione. Questa centrale unica potrebbe avere una sua collocazione all'interno delle attività di programmazione e di controllo, che sostanzialmente mancano in questo Paese. Più che di progettisti e di un'organizzazione che faccia progetti, da Siacca a Bolzano o da Otranto a Torino, c'è bisogno di chi programma e interviene in modo da garantire la velocità e l'attuazione delle progettazioni. È questa l'idea che noi abbiamo avanzato in sostituzione della centrale unica, anche con alcuni emendamenti che abbiamo chiesto venissero presentati.

Mi sono permesso di intervenire su questo tema, forse estraneo (ma in fondo non troppo) al codice degli appalti, perché il principio della centralizzazione della progettazione potrebbe essere esteso a quello dell'esecuzione delle opere o addirittura alla manutenzione, con strutture centralizzate, il che renderebbe quasi inutile una nuova rivisitazione o addirittura un codice degli appalti pubblici, almeno per quanto riguarda l'esecuzione delle opere. Resterebbero i servizi, ma nemmeno quelli di progettazione e direzione dei lavori. Ritengo che tale questione debba essere affrontata, perché è un po' pregiudiziale a una rivisitazione del codice dei contratti, che pure è indispensabile.

La legge delega aveva stabilito alcuni principi, che riteniamo ancora attuali: il *gold plating*, cioè il divieto di superare gli obblighi dell'Unione,

e soprattutto la centralità della progettazione, una delle questioni per cui alla fine si è dovuti intervenire pesantemente, visto che in passato spesso l'affidamento di servizi di progettazione alle imprese in maniera impropria, con l'appalto integrato (che era diventato il modo più utilizzato per l'affidamento dell'esecuzione di opere insieme alla progettazione), ha creato una serie di problematiche notevoli (ritardi e costi aggiuntivi). Dagli studi del centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri è venuto fuori che dove ci sono più varianti è paradossalmente proprio nell'appalto integrato, con costi maggiorati in media del 140 per cento rispetto a quelli originari, a fronte di una media del 100 per cento. Quindi non è che con gli altri sistemi abbiamo ottenuto risultati straordinari, ma sicuramente l'appalto integrato si è rivelato il meno produttivo per quanto riguarda il rispetto dei tempi e le varianti.

La centralità della progettazione e quindi l'affidamento dell'esecuzione delle opere sulla base di un progetto esecutivo redatto dall'amministrazione pubblica, che ne controlla sia la fase di affidamento che la fase di esecuzione, è sicuramente un aspetto fondamentale, che credo vada mantenuto, così come la legge delega abbassava il livello dei requisiti da parte degli operatori, soprattutto nel campo dei servizi. Il precedente codice infatti, per regole e impegni troppo onerosi sui fatturati, sui *curricula* e sulle opere similari realizzate negli anni precedenti, aveva eliminato dal mercato il 90 per cento dei professionisti tecnici. Su questo la nostra valutazione è sicuramente positiva.

Credevo invece che il regolamento e la norma abbiano sicuramente creato delle problematiche – questo ormai è un riconoscimento unanime – per quanto riguarda l'eccesso di regolamentazione successiva. A fronte del regolamento unico che c'era nel vecchio codice, ma anche a fronte della legge unica del 1865, che ha regolato i lavori pubblici per oltre 120-130 anni, e del regolamento n. 350 del 1895, anch'esso unico, si è passati ad una *soft law*, composta però da un elevato numero di regolamenti attuativi. Un'altra problematica è che questi sono stati redatti da soggetti diversi, con mani diverse, idee diverse, organizzazioni diverse, principi costitutivi dell'organismo che ha portato avanti questa norma diversi, il che crea delle contraddizioni, delle confusioni, delle duplicazioni e degli errori piuttosto evidenti. Credevo che questo sia inaccettabile; che il regolamento debba essere redatto da una sola mano e soprattutto volto alla semplificazione delle procedure è un aspetto fondamentale.

Quali sono i passaggi che riteniamo utili? Sicuramente è opportuno rivedere il codice, perché anch'esso è ridondante e sovrabbondante nelle norme e negli impegni, tornando a una norma più semplice, dove vengano messe al centro non tanto le procedure, ma gli uomini che le devono applicare. Infatti il problema di questo Paese è che si pensa che le norme alla fine producano opere, ma non è così, non è così da nessuna parte. Sono gli uomini che poi applicano le norme e che le rendono utilizzabili.

Paradossalmente è più importante avere uomini capaci che norme perfette, perché queste ultime non ci sono mai e possono sempre essere mal utilizzate da persone (dipendenti, professionisti, imprese) poco com-

petenti o disoneste. Il tema del codice non viene collegato a un potenziamento delle strutture della pubblica amministrazione.

Sarebbe poi auspicabile l'imposizione – mettiamola così, non ce ne sarebbe bisogno – di regole etiche che devono essere fondamentali anche per i dipendenti pubblici (per i professionisti le abbiamo); mi riferisco a norme da definire all'interno della pubblica amministrazione, stabilendo il principio per cui non è il rispetto della legge l'unica questione che va affrontata nell'ambito di una attività professionale o di dipendenza pubblica o privata, ma è il raggiungimento degli obiettivi. È questo che distingue la norma etica, nel senso che bisogna fare tutto quello che si è in grado di fare per raggiungere gli obiettivi, soprattutto nel campo pubblico. Dico questo perché come professionisti teniamo tantissimo a che questi principi vengano assolutamente riportati all'interno di un richiamo che può essere utile in una nuova legge delega o nei principi ispiratori del codice.

Detto questo, poi i colleghi potranno essere più incisivi e precisi su alcuni punti che sono importanti per quanto riguarda l'applicazione della norma; noi offriamo la nostra disponibilità in questo senso. Come Rete delle professioni tecniche (RPT) abbiamo collaborato e abbiamo un patrimonio di collaborazioni sempre positivo e aperto alle necessità della pubblica amministrazione; non a caso con l'ANAC abbiamo un buon rapporto e abbiamo anche collaborato con loro su norme importanti.

È evidente però che il nostro contributo può essere esteso anche all'impegno dei professionisti in un'attività sussidiaria della pubblica amministrazione che, proprio nell'ambito del codice degli appalti, può avere una sua utilità determinante nella semplificazione, nella redazione di pareri sostitutivi da parte di una pubblica amministrazione sempre più complicata e lenta nel farlo, nella capacità dei professionisti di assumersi responsabilità, come spesso la pubblica amministrazione non riesce a fare anche per giusti motivi (non è una critica a nessuno), data la complessità e la interpretabilità delle nostre norme che ben conosciamo, ma anche la capacità interpretativa della nostra magistratura. In questo i nostri professionisti possono dare un contributo e mi permetto di richiamare l'articolo 5 del Jobs act del lavoro autonomo, fortemente voluto dalle professioni, in particolare quelle tecniche, che prevede espressamente la sussidiarietà delle professioni nelle attività della pubblica amministrazione – dice la norma – per la funzione terza che viene riconosciuta alle professioni ordinarie. Anche in questo caso potrebbe essere utilizzata nella redazione delle norme, perché spesso ci troviamo nella condizione di fare proposte utili, intelligenti, che non vengono recepite, pur partendo nella stragrande parte dei casi dagli effettivi applicatori delle norme, soprattutto parlo dei servizi di ingegneria e architettura.

La nostra opinione, che riguarda proprio il nostro mercato professionale, le nostre organizzazioni, le problematiche delle nostre centrali di appalto, può essere determinante nel trovare soluzioni concrete e applicabili, perché non viviamo nel mondo delle favole, sappiamo come è complessa

l'Italia, che i centri di potere e di decisione sono tanti e bisogna trovare norme che unifichino l'emissione di questi pareri.

C'è la nostra disponibilità rispetto alle norme, ma anche a mettere a disposizione professionisti capaci. Da una nostra ricerca interna, pur con tutte le perplessità che i professionisti esprimono riguardo alla necessità di norme certe e chiare, è emersa la loro disponibilità a procedere in quest'opera di sussidiarietà. D'altra parte, se l'Italia fosse piena di norme semplici e chiare anche la burocrazia funzionerebbe molto meglio. Il problema è che, invece di procedere verso la sburocratizzazione e la semplificazione, spesso queste norme complesse sono create dalla stessa burocrazia, che le propone al potere politico e in molti casi finiscono per essere approvate. L'esempio più palmare in questo senso è quello del regolamento sulle progettazioni, su cosa esse devono contenere, che è così complesso e difficile da diventare inapplicabile: è come se si dovesse sempre progettare il ponte sullo Stretto e quindi si dovessero applicare a tutti, o a gran parte dei progetti, norme assolutamente ridondanti. Questa è un'altra semplificazione immediata da fare, ad esempio, a cominciare dalle manutenzioni, altro tema che in questi mesi è venuto alla ribalta con i tragici episodi che conosciamo. Norme specifiche sarebbero utili per accelerare le procedure; norme sull'attività di monitoraggio e di controllo, che mancano sostanzialmente, se non in linea di principio, nell'ambito di questo codice.

Un altro aspetto importante per i professionisti è che a lungo termine si proceda all'eliminazione di tutto il meccanismo dei requisiti, spesso complessi e poco rispondenti alla realtà, per andare verso una certificazione delle competenze professionali e anche delle imprese, che può essere la soluzione per verificare effettivamente esperienze, studi e conoscenze. Questo vale soprattutto per i professionisti. È un progetto vincente in altri Paesi e serve a evitare di giudicare i professionisti sulla base dei fatturati o di *curricula* che nel tempo hanno perso valore.

Queste sono le idee che abbiamo e c'è tutta la nostra disponibilità. Vi ringrazio ancora per l'invito a partecipare a quest'audizione, che credo sia importante. Per il resto, evidentemente siamo in attesa delle proposte che verranno dal Governo o dal Parlamento in relazione a un processo di modifica di una norma importantissima, che interviene su un valore compreso tra il 27 e il 30 per cento – teoricamente – del PIL, che negli ultimi anni è calato di quasi il 70 per cento, riducendo la mole di investimenti e paradossalmente la possibilità di incremento del PIL. Sappiamo perfettamente che le infrastrutture servono a creare ricchezza e che in questo Paese ce n'è un'assoluta mancanza. Non a caso, avviandomi alla conclusione del mio intervento, il 23 novembre a Lecce gli ordini degli ingegneri del Sud hanno un convegno con delle proposte per il Meridione che hanno strutturato partendo dalla base, dagli iscritti agli albi territoriali. Questa idea è partita proprio dagli ordini che hanno chiesto al Consiglio nazionale di portare avanti queste idee e in quell'occasione cercheremo di accelerare anche la scelta sulle infrastrutture più importanti.

In ultimo, è rimasto in sospeso il Fondo rotativo delle progettazioni, che è un punto veramente centrale per l'esecuzione delle opere. Le amministrazioni non hanno i soldi per fare le progettazioni e sappiamo tutti che ciò ha comportato una serie di aggiramenti della legge o delle norme, determinando situazioni anomale di colleghi che hanno o sono costretti a consegnare i progetti, con l'impegno a fare poi direzione dei lavori, collaborazioni varie, consulenze spurie e così via. Questo sembra un risparmio, ma non lo è mai, perché fare una progettazione di qualità senza pagare adeguatamente i professionisti o l'impresa o chiunque si è impegnato in questo, è veramente un paradosso che non può funzionare in nessun Paese al mondo e nemmeno nel nostro.

Se me lo consente, cederei la parola ai miei colleghi, a partire dal coordinatore del nostro gruppo di lavoro sui lavori pubblici che è l'architetto La Mendola.

*LA MENDOLA.* Signor Presidente, ringrazio la Commissione per quest'audizione e per averci dato la possibilità di offrire il nostro contributo in questa fase che riteniamo importante, perché siamo convinti che oggi una riforma sia necessaria soprattutto – come accennava l'ingegnere Zambrano – per restituire centralità al progetto nel processo di esecuzione delle opere pubbliche che noi riteniamo abbisognino di qualità.

La qualità nelle opere pubbliche è importante perché fa da traino anche nel settore dell'edilizia. Noi riteniamo che, se facciamo ripartire il settore dei lavori pubblici, esso può fornire un contributo notevole alla ripresa economica del nostro Paese.

Non basta parlare di restituire centralità al progetto perché poi bisogna concretizzarla. Secondo il nostro avviso, per rendere più centrale il progetto, come diceva poco fa l'ingegnere Zambrano, bisogna abbandonare procedure ripescate dal decreto correttivo del 2017, come l'appalto integrato, che noi riteniamo relegano il progetto a un ruolo defilato. Noi pensiamo che, se veramente non vogliamo più assistere e registrare varianti, contenziosi e incompiute, dobbiamo affidare i lavori solo sulla base di progetti esecutivi. Con l'appalto integrato, infatti, i lavori vengono affidati con un progetto preliminare o di fattibilità, che poi nella fase esecutiva alimenta tanti contenziosi. Io le parlo in base alla mia lunga esperienza in qualità di capo di una stazione appaltante. Io non ho ancora visto un appalto integrato che non abbia contenziosi, varianti, problemi e denunce.

La centralità del progetto deve essere perseguita anche con strumenti moderni, che affondano le radici nel passato ma che sono adesso moderni. Mi riferisco ai concorsi di progettazione e specialmente a quelli in due gradi, che sono molto più semplificati, oggi viaggiano veloci sulle piattaforme informatiche e diventano competitivi anche nei tempi. Il problema dei concorsi è stato, infatti, sempre il tempo. Oggi diventano competitivi nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa perché viaggiano veloci sulla piattaforma. C'è anche una riduzione di costi e, soprattutto, il concorso dà l'opportunità alla stazione appaltante di scegliere un



progetto in relazione ai propri obiettivi; non sceglie un progettista sulla base del suo fatturato, della sua struttura, del numero dei dipendenti o, peggio ancora, sulla base di un ribasso del suo corrispettivo. Se vogliamo qualità, dobbiamo anche pensare a strumenti del genere che, peraltro, hanno avuto già una sperimentazione felice in Europa, coniugandoli con dei processi informatici oramai obbligatori dal 18 novembre scorso.

Siamo convinti che la riforma sia un punto importante per distinguere controllori da controllati. Il codice dei contratti attuale ha creato un'enorme confusione di ruoli. Oggi l'inversione dei ruoli è consentita sempre più spesso e sta quasi diventando una regola. Il pubblico dipendente ha un codice genetico, un *know how* e una preparazione per verificare i progetti.

Riteniamo che chi sta da una parte della scrivania debba essere *deus ex machina* del processo di esecuzione di un'opera pubblica, dalla programmazione al collaudo. Pensiamo che la progettazione debba essere fatta però all'esterno. Oggi accade che la progettazione venga fatta all'interno, possibilmente male. Ciò avviene non perché i dipendenti non sanno progettare, ma perché devono dividere il proprio tempo tra procedure ordinarie e quotidiane e progettazione e, magari, non hanno la strumentazione. Di conseguenza, il libero professionista deve concorrere, sgomitare e dimostrare qualità per progettare; è, quindi, costretto a dare qualità. Per i pubblici dipendenti questo è un po' meno vero; è, quindi, importante che si torni ad affidare al pubblico dipendente il controllo, la programmazione e il controllo del processo di esecuzione, mentre si deve dare la progettazione all'esterno.

Molto spesso mi è capitato anche di vedere delle verifiche fatte da professionisti, che a loro vengono fatte male, perché il professionista non ha quel «codice genetico» e il *know how* che ha il dipendente. Bisogna, quindi, distinguere controllore da controllato. Per esempio, alcune volte accade che in una stessa struttura si faccia il progetto, la direzione lavori, collaudo e tutto il resto. Credo che ciò non sia trasparente. Io, in qualità di capo di una stazione appaltante, oggi posso affidare il progetto a un mio dipendente, la direzione lavori a un altro nella stanza accanto e il collaudo a qualcuno della stessa stanza, con cui magari va a prendere il caffè ogni giorno. Ritengo che ciò non vada bene.

Un altro punto importante riguarda l'apertura del mercato a operatori economici medio-piccoli e, soprattutto, a coloro i quali non hanno avuto la possibilità di lavorare negli ultimi anni. Oggi viene valutato il *curriculum* degli ultimi tre, cinque o dieci anni, ma in un momento in cui il mercato è stato avaro e ci sono tantissimi operatori che non hanno potuto lavorare, ciò significa che continua a lavorare solo chi ha lavorato. Noi riteniamo che, invece, il *curriculum* debba essere valutato nella sua completezza. Un professionista deve essere valutato a tutto tondo, anche perché oggi è costretto a tenersi informato perché abbiamo il decreto del Presidente della Repubblica n. 137 del 2012, che impone l'aggiornamento costante del professionista. Non possiamo immaginare che, se un professionista undici anni fa ha progettato, per esempio, la torre di Pisa – siccome è pendente, qualcuno potrebbe proporsi per riprogettarla non pendente – o, co-

munque, un'opera importante, debba essere fuori dal mercato perché non ha il requisito di aver lavorato negli ultimi dieci anni. Questo è molto importante.

Vorrei, inoltre, sottolineare che noi crediamo che l'accordo quadro sia uno strumento che si muove in maniera diametralmente opposta ai principi della direttiva europea n. 24 del 2014. L'accordo quadro accorpa gli appalti e dà a pochi operatori economici la possibilità di lavorare. In linea del tutto di principio, si può immaginare un incarico per tutte le scuole d'Italia e per tutti gli ospedali d'Italia. Chiaramente, accorpando gli appalti, i requisiti aumentano e gli operatori economici si riducono a poche unità, non arrivando neanche a cinque in tutta Italia. In questo modo si chiude il mercato agli operatori medio-piccoli.

Noi riteniamo che, almeno per quanto riguarda i servizi di architettura e ingegneria, dovrebbero essere eliminate determinate limitazioni.

Da sottolineare è anche la semplificazione negli affidamenti. Della progettazione ne parlava già l'ingegnere Zambrano. Io faccio parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici e, in quella sede, abbiamo emanato un decreto che obiettivamente non piace a molti di noi che ci abbiamo lavorato. È molto farraginoso e la progettazione è molto pesante. Noi riteniamo che per interventi di manutenzione non si possa pensare a un regolamento così farraginoso come quello attuale.

Per gli affidamenti sotto la soglia dei 40.000 euro, ad esempio, sappiamo che è consentito l'affidamento diretto. Questo istituto presuppone un incarico fiduciario che non deve essere supportato da criteri di selezione perché la scelta è fiduciaria. Pertanto, riteniamo che il criterio del prezzo più basso sotto i 40.000 euro non si debba più applicare. Se, infatti, scelgo l'operatore economico fiduciario, il prezzo più basso mi serve soltanto per fare una selezione tra più operatori economici. A nostro avviso, sotto la soglia dei 40.000 euro, non dovrebbe essere applicato più il criterio del prezzo più basso, che peraltro ha fatto registrare interventi che non brillano per la qualità delle prestazioni professionali, cosa che si traduce in una scarsa qualità del progetto.

Ci sono, comunque, cose da salvare del codice dei contratti, di cui parleranno probabilmente i colleghi. Noi riteniamo che non si debba buttare il bambino con l'acqua sporca. Ci sono alcune cose che possono essere recuperate dal vecchio codice e che sono importanti.

*LAPENNA.* Signor Presidente, vorrei aggiungere alcune sintetiche considerazioni a ciò che è stato detto dal presidente Zambrano e dall'architetto La Mendola.

Ad oggi abbiamo una preoccupazione: come è emerso anche dagli interventi precedenti, riteniamo che sia stato tradito lo spirito della legge delega che era un'ottima legge. Gli elementi fondanti di tale legge delega, che riteniamo indispensabili e che devono essere recuperati, riguardano la centralità della progettazione e il fatto che l'appalto dei lavori debba avvenire, di norma, sulla base di un progetto esecutivo; il che, per noi, è fondamentale anche in relazione a quello che è stato detto dal presidente

Zambrano circa la centrale unica di progettazione, la distinzione sul ruolo degli uffici tecnici delle stazioni appaltanti e il mondo delle libere professioni. Riteniamo che gli uffici tecnici delle stazioni appaltanti debbano occuparsi dell'attività importantissima di programmazione e controllo e invece gli altri servizi di ingegneria e architettura debbano essere affidati all'esterno.

Avvertiamo preoccupazione da parte di alcuni operatori del mercato diversi dai nostri e anche da parte della committenza, in particolare delle stazioni appaltanti (e penso alla Conferenza unificata delle Regioni e delle Province autonome e ad alcune posizioni che ha assunto l'ANCE, l'Associazione nazionale costruttori edili) perché sembra che si voglia ritornare al passato, un passato che non è stato foriero di ottimi risultati, con una generalizzazione dell'appalto integrato e soprattutto con un ritorno alle concessioni.

Mi auguro che il nuovo Parlamento sia in grado di discernere rispetto a queste situazioni. È stata l'applicazione della legge delega a non funzionare. Purtroppo la costruzione del testo, sia del decreto legislativo n. 50 del 2016 che di tutto il resto, non è stata foriera di ciò che ci si aspettava.

Voglio ricordarvi soltanto che a luglio del 2016 fu necessaria una *errata corrige* con 218 correzioni su 220 articoli. Ci guadagnammo il fondo del «Corriere della sera» nel quale Gian Antonio Stella diceva che non era un Paese civile quello che dopo tre mesi dall'emanazione di un nuovo codice aveva necessità di intervenire su quasi tutti gli articoli.

Voglio ricordarvi che il correttivo ha comportato 400 correzioni al testo e credo che si tratti di un vero e proprio *record* mondiale: 600 correzioni in un anno. Bisogna recuperare lo spirito della legge delega e dei due principi fondamentali.

Riteniamo, quindi, che sia necessaria l'elaborazione di un testo semplice e di un regolamento di attuazione che abbia forza cogente. È necessario, inoltre, procedere ad una semplificazione normativa per le piccole stazioni appaltanti. Non è possibile che il codice sia utilizzato dalle grandi stazioni appaltanti che hanno uffici di supporto al RUP (responsabile unico del procedimento) costituiti da 30 o 40 tecnici e dal piccolo ufficio tecnico di un Comune della mia Provincia – io sono di Potenza come il senatore Margiotta – nel quale, magari, un solo geometra lavora per due o tre Comuni diversi. Un piccolo Comune può gestire una impostazione normativa di questo tipo?

Riteniamo che per appalti sotto i 40.000 euro sia necessario obbligare all'affidamento fiduciario. Qualche tempo fa con il nostro Osservatorio bandi abbiamo esaminato un bando di un'amministrazione pubblica – la Finanza – che per una prestazione di servizio di 4.000 euro applicava l'offerta economicamente più vantaggiosa: ci troviamo cioè spesso ad esaminare bandi i cui costi, dal punto di vista della procedura amministrativa, sono maggiori del costo del servizio. Quindi il problema dei ribassi va risolto con l'esclusione automatica.

Riteniamo che vada anche innalzato l'utilizzo del massimo ribasso con l'obbligo di esclusione automatica per i lavori. Non è possibile met-

tere a base di gara un progetto esecutivo e fare l'affidamento con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Riteniamo, inoltre, che si debba intervenire pesantemente sull'articolo 23 dell'attuale codice e sulla bozza del decreto ministeriale relativo ai livelli di progettazione di cui hanno già parlato il presidente Zambrano e l'architetto La Mendola. Qualcuno mi deve spiegare a cosa serve lo studio delle alternative possibili su un'opera di manutenzione di un edificio o su un edificio esistente.

Siamo quindi disponibili anche alle semplificazioni, per quanto possibile, e agli accorpamenti dei tre livelli di progettazione. Quello che riteniamo debba essere scongiurato è un ritorno generalizzato all'appalto integrato e alle concessioni.

*SALVATORE.* Signor Presidente, oltre a condividere quanto è stato detto finora, vorrei aggiungere una puntualizzazione relativamente all'apertura del mercato dei lavori pubblici ai piccoli operatori, perché la maggior parte del tessuto della classe professionale italiana – circa il 90 per cento – è rappresentata da professionisti singoli che fanno fatica ad associarsi per la mancanza o la carenza di strumenti normativi.

Un esempio su tutti è la scarsa diffusione delle società tra professionisti (STP): non risponde agli auspici del legislatore a causa della mancanza di provvedimenti che consentano la scelta del regime fiscale a cui aderire. Addirittura, nell'ambito della «Rete fra professionisti» prevista con il Jobs act, vi sono difficoltà oggettive anche per la vera e propria iscrizione dell'organismo alle camere di commercio. Quindi un'apertura del mercato dei lavori pubblici dovrà essere sicuramente prevista anche tenendo presente – è stato già accennato – l'evoluzione del sistema ordinistico in Italia, cioè la formazione costante di cui si sono dotate tutte le categorie professionali che consente ai loro iscritti di esercitare adeguandosi alle reali esigenze dell'evoluzione sia tecnologica che normativa. Con il riconoscimento della formazione continua quale requisito, quindi, potranno essere eliminati i limiti temporali collegati al *curriculum* e si potrà far valere l'intera vita professionale dei partecipanti alle gare.

Parlando dei punti che dovrebbero essere conservati e degli elementi che teniamo a salvaguardare, vi è quello relativo all'obbligo da parte delle stazioni appaltanti di riferirsi a un tariffario per la definizione degli onorari, quale importo posto a base di gara.

*LA MENDOLA.* L'importo a base di gara.

*SALVATORE.* Ciò è necessario per aumentare la tutela della stazione appaltante e per partire da elementi certi.

Ovviamente il decreto attualmente in vigore dovrà essere aggiornato – essendo stato emanato nel giugno 2016 – ed emendato, anche con integrazioni, per comprendere tutte le prestazioni dei professionisti tecnici, renderle adeguate rispetto all'evoluzione normativa e riferirle ai decreti attuativi contenenti gli elementi per i vari livelli della progettazione; te-

nendo conto che, ad esempio, su un'opera di manutenzione non è possibile procedere con una progettazione complessa. Si deve quindi sicuramente prendere atto della necessità di una semplificazione, soprattutto per ridurre i tempi di attuazione dell'opera.

Abbiamo ottenuto anche una riduzione – che va mantenuta – del peso dei requisiti economico-finanziari. Infatti, proprio in riferimento a una classe di professionisti che soprattutto nell'ultimo periodo ha sofferto per la mancanza di commesse, la garanzia per la committenza rappresentata dalle polizze sostitutive, deve essere confermata.

Lo stesso vale per la cauzione provvisoria: finalmente siamo riusciti ad ottenere la sua eliminazione, che era un ulteriore balzello a carico dei professionisti; ci sta bene anche l'obbligo da parte dei concessionari di esternalizzare almeno l'80 per cento dei servizi e delle forniture. Questo è importantissimo perché noi siamo – come è stato già detto – sfavorevoli all'accordo-quadro che lederebbe la dignità professionale consentendo a pochi soggetti di monopolizzare il mercato.

*VIOLLO.* Signor Presidente, sarò molto sintetico, perché ovviamente i colleghi che sono intervenuti prima di me hanno avanzato in maniera molto esaustiva la nostra idea di come affrontare una rivisitazione del codice degli appalti, che, come si diceva, va sicuramente fatta, ma salvaguardando alcuni principi che secondo noi sono da mantenere. È inutile che li ripeta tutti; quello che per noi è il più importante e il più cogente è relativo alla centralità della progettazione. È importante che i lavori vengano appaltati su dei progetti di qualità ed esecutivi; questo può essere fatto solo con una progettazione che sia al centro di tutta la filiera delle costruzioni e delle opere. Questo purtroppo, in alcuni casi, non è stato fatto in modo efficace nel recente passato, proprio per il problema che veniva prima posto, cioè per il fatto che spesso la progettazione non ha un finanziamento *ad hoc*, mentre invece è necessario avere dei fondi di progettazione. Parlando della mancanza di fondi *ad hoc*, io penso anche, signor Presidente, alla parte geologica; spesso si progetta senza avere una conoscenza delle infrastrutture portanti e di tutte le altre che il territorio necessita, perché non ci sono le risorse finanziarie adeguate per fare, ad esempio, le indagini in maniera corretta ed esaustiva.

Sappiamo che in passato una delle cause principali per cui venivano impostate delle varianti e per cui venivano trovati degli errori progettuali era la sorpresa geologica. Un concetto presente nella norma attuale e che, secondo noi, va salvaguardato, è quello della non subappaltabilità della relazione geologica (articolo 31, comma 8); cioè la componente geologica deve avere un rapporto diretto con la stazione appaltante o deve essere componente integrante della struttura di progettazione.

Questo fa sì che l'approccio geologico e lo studio geologico e geomorfologico siano riferiti al progetto e non siano una cosa a sé stante, priva di congruenza con il progetto, proprio per evitare le problematiche che si sono verificate in passato.

Un'altra questione è l'importanza della manutenzione, della progettazione della manutenzione e del monitoraggio, che devono avere un ruolo importante non solo per le opere e non solo per le costruzioni, ma anche per il territorio. Purtroppo noi sappiamo che qualsiasi costruzione e qualsiasi nostro intervento hanno un rischio residuo, soprattutto quando andiamo a effettuare delle opere di sistemazione di versanti o di sistemazioni idrauliche. È importante programmare la manutenzione e il monitoraggio; tra l'altro, sappiamo che abbiamo strumentazioni tecnologicamente sempre più avanzate. Però, che cosa succede adesso? Nonostante ci siano delle prescrizioni in fase di progetto, secondo cui devono essere effettuati i monitoraggi *post operam*, non ci sono le risorse finanziarie perché questi avvengano. Questo secondo noi è un concetto importante ed è necessario adottare gli strumenti opportuni, perché altrimenti le manutenzioni rischiano di non essere efficaci ed efficienti e quindi si rischia di avere delle opere che hanno sì una loro funzione e una loro efficacia quando vengono eseguite, ma poi le perdono nel tempo.

*LA MENDOLA.* Signor Presidente, oggi abbiamo un problema serio, che è giusto porre alla vostra attenzione. La progettazione come parte? Parte con il progetto di fattibilità tecnico-economica. Questo progetto viene collocato in una fase particolare della programmazione, a valle del programma triennale delle opere pubbliche e a monte dell'elenco annuale. Viene collocato in un momento in cui non abbiamo il finanziamento dell'opera e non abbiamo le risorse. Però la norma ci dice che dobbiamo anzitutto redigere il progetto, anche se non si capisce con quali risorse; le amministrazioni infatti non hanno le risorse per dare l'incarico del progetto (ammesso e non concesso che il progetto venga eseguito all'interno delle amministrazioni, cosa di cui abbiamo esposto i lati negativi). In ogni caso, questo progetto deve essere supportato dalle indagini geologiche, geognostiche, archeologiche e paesaggistiche. Ma con quali risorse? In quel momento non ci sono le risorse. Allora, questo impianto normativo può funzionare solo se funziona il Fondo di rotazione, a cui faceva riferimento l'ingegner Zambrano. Di fondi di rotazione noi ne abbiamo visti parecchi; dal 1995 ad oggi ne abbiamo visti decollare molti, che tuttavia non sono mai stati utilizzati. Una possibilità è quella di cambiare la norma, in modo che il progetto di fattibilità non debba essere così corposo e non debba essere supportato dalle indagini; ma questo sarebbe un male, perché il progetto deve partire con le indagini geologiche, geognostiche, geotecniche, archeologiche e paesaggistiche. Altrimenti, dobbiamo supportare la norma ordinamentale (il codice dei contratti) con una norma finanziaria, cioè con un fondo di rotazione che sia gestito da una cabina di regia.

Anziché fare le centrali di progettazione, che lasciano il tempo che trovano e che già sappiamo non produrranno effetti positivi, per le cose che abbiamo detto prima, noi punteremmo invece a una cabina di regia, che possa consentire di utilizzare bene i fondi di rotazione. Perché non funzionano i Fondi di rotazione? Innanzitutto, molto spesso le amministra-

zioni si indebitano lungo percorsi che poi si arenano il giorno dopo; una volta che ricorrono al fondo di rotazione, poi lo devono restituire entro cinque anni. Se non lo possono restituire, sono costrette a fare un mutuo. Allora succede che l'amministrazione non ricorre più al fondo di rotazione. Noi dobbiamo pertanto pensare a una restituzione che non sia più da tre a cinque anni, perché entro cinque anni non lo può restituire nessuno e tutti sono costretti a fare un mutuo. Dobbiamo pensare a cinque, sei, sette o dieci anni; insomma, dai cinque ai dieci anni. In secondo luogo, bisogna istituire una cabina di regia che impedisca alle amministrazioni di tuffarsi in percorsi che non hanno uno sbocco e che invece faccia in modo che tutte le risorse vengano impiegate lungo percorsi strategici condivisi dalla struttura centrale dello Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni. Quindi, senza una regia, oggi il fondo di rotazione non può funzionare.

*ZAMBRANO.* Signor Presidente, tornando al tema della centrale di programmazione, che era una nostra idea, vorrei aggiungere che sostanzialmente noi abbiamo avuto un'esperienza con ItaliaSicura, una struttura di missione per il rischio idrogeologico che aveva proprio il compito di programmare e distribuire le risorse secondo dei criteri oggettivi; questo sistema in qualche modo potrebbe essere recuperato.

In secondo luogo, abbiamo due documenti che vorremmo lasciare alla Commissione. Il primo è un documento di principi. Il secondo è un documento strutturato su un'ipotesi di aggiustamento (una sorta di pannicello caldo) da apportare al codice attuale. Ovviamente crediamo che – ma questo dipende da voi, dal Governo, dal Parlamento e da questa Commissione – se l'intenzione è quella di una rivisitazione più importante, come pure auspichiamo e come pure ci farebbe piacere che avvenisse, in sostanza tale documento è inutile, non perché non dica cose giuste, ma perché non si inquadre in una proposta più complessiva, con l'auspicio che queste cose vengano riconosciute già nel testo base di una nuova norma. Se poi, alla fine della discussione, emergerà meglio quale potrà essere questa forma di collaborazione, ci riserviamo di farvi avere un documento più attento alle risultanze di questo importante incontro.

*CRISPINO.* Ho ascoltato quasi tutti gli interventi e li condivido appieno, ritenendo che, giustamente, la centralità della qualità della progettazione sia l'elemento fondamentale per garantire la sicurezza alla nostra Italia. Ho condiviso appieno il contenuto dell'intervento del collega geologo e, secondo me, la multidisciplinarietà non deve essere presente solo negli studi professionali, ma dev'essere una parte importante della pubblica amministrazione. Come dottori agronomi, infatti, scontiamo molto spesso le carenze della pubblica amministrazione in termini di personale, ci troviamo a fare dei progetti di parchi, giardini e manutenzione del verde (in questi giorni siamo bombardati da richieste dei Comuni di valutazione delle alberature) e molto spesso facciamo gare di manutenzione senza avere, addirittura, un censimento delle essenze.

Questo perché molte amministrazioni, specialmente i piccoli Comuni, non hanno una struttura tecnica che consenta di fare queste cose. Ritengo pertanto che occorra mettere al centro del programma politico nazionale un ufficio multidisciplinare dove effettivamente, in un progetto integrato, siano presenti le competenze di tutti i professionisti, perché molto spesso la progettazione, che può sembrare esclusivamente un'opera edile infrastrutturale, incide sul territorio, sulla riqualificazione urbana, sull'*habitat* urbano e quindi sulla vivibilità di noi cittadini. Chiediamo quindi, con forza, che questa multidisciplinarietà sia integrata negli appalti pubblici.

MARGIOTTA (PD). Signor Presidente, considero molto positivo e indicativo che questo ciclo di audizioni parta dalla Rete delle professioni tecniche, perché anche nella scorsa legislatura – e non solo – hanno dato ai nostri lavori un contributo sempre fattivo e costruttivo, come abbiamo visto anche oggi, ponendo una serie di questioni che sostanzialmente condivido.

Faccio solo alcune osservazioni, la prima delle quali è interamente politica. Questo ciclo di audizioni, che considero assolutamente positivo in virtù dell'indagine conoscitiva che si è voluto istituire, ha una sua forte validità se, come dissi in precedenza, l'azione legislativa del Governo, in qualche modo, ci attende. Le notizie sono sempre frammentarie, ma l'ultima che ho avuto è di un'agenzia secondo cui sarebbe pronta la bozza di riforma del codice; se così fosse, i nostri lavori avrebbero un'importanza molto minore di quella che noi vorremmo dar loro; sarebbe quindi utile che il Presidente stesso, per le vie brevi, officiosamente o ufficialmente, come egli vorrà, dirimesse questa questione, così tutti sappiamo se stiamo facendo un importante e comunque interessante esercizio culturale o se stiamo partecipando a un procedimento legislativo.

Ciò detto, ho condiviso quasi tutte le considerazioni dei colleghi, dei presidenti, dei miei corregionali e concittadini. A mio avviso il codice ha bisogno di una rivisitazione; lo dico subito perché in questo la mia posizione è un po' più aperta rispetto a quella del mio partito. Ho sempre pensato che abbiamo scritto un buon codice, ma che non è perfetto, ha necessità d'intervenire su una serie di questioni – ne abbiamo sentite varie oggi – riconfermando però e ribadendo alcuni principi, per noi basilari e fondamentali, su cui ancora una volta mi ha fatto piacere sentire la condivisione della Rete delle professioni tecniche. Una su tutte è la centralità della progettazione, che a mio parere è stata una grande e importante operazione e se fosse snaturata, come si sente dire qualche volta, tanto varrebbe riscriverlo tutto. Considero invece necessari tutta una serie di interventi chirurgici, alcuni di classico interesse delle reti delle professioni e altri meno, ma non penso che occorra demolire il lavoro fatto. Vedremo come deciderà di comportarsi il Governo e mi auguro che si scelgano interventi che non snaturino i principi di fondo sui quali abbiamo lavorato.

Se è vero che crediamo nella centralità della progettazione, nel ruolo delle professioni liberali e, in generale, nell'iniziativa privata e nell'economia liberale, anche solo per questi principi, oltre che per le considerazioni



del presidente Zambrano, è naturale che osteggiamo – e io osteggerò – l’idea della centrale unica di progettazione. La questione è stata enunciata benissimo dall’altro collega: c’è chi deve controllare e chi deve progettare. Va benissimo che ci sia una struttura centrale (per la verità dovrebbe farlo il Ministero e quando funzionava lo faceva) che, in qualche modo, programmi, coordini la qualità della progettazione, renda omogenea, sull’intero territorio – da Sciacca a Bolzano, come diceva il presidente – la qualità dei controlli e quindi della programmazione e della progettazione, ma naturalmente il ruolo dei progettisti lo si lasci soprattutto alle professioni liberali, anche per non uccidere un’economia che esiste e che sarebbe assolutamente errato mettere in ginocchio. Quindi su questo articolo, che pure ho letto la stessa maggioranza sta mettendo in discussione (anche loro si rendono conto che non funziona), credo che tutte le reti delle professioni, maggioranza e opposizione, debbano mettere il massimo dell’attenzione.

I punti da correggere sono tanti. Interessa meno i professionisti ma, per esempio, considero sbagliatissima tutta l’impostazione della logica dei subappalti; peraltro, presentai una serie di emendamenti che non furono approvati, salvo poi dirmi che avevo ragione. È uno dei temi di rilevanza minore per i professionisti, ma di grande interesse per le imprese. Ci sono altri punti su cui intervenire e su questo faccio tre domande secche. Un’altra cosa rimasta più nei principi che nella pratica è la semplificazione del numero di stazioni appaltanti. È una questione molto importante e non vi sfuggirà che, come è avvenuto già nel PD, anche all’interno della nuova maggioranza si scontrerà con due esigenze classiche, cioè quella di chi considera importantissimo che ogni piccolo Comune possa continuare a fare appalti, ritenendo la centralità del piccolo Comune fondamentale nella vita del Paese, e quella di chi crede, come me, che non si debba semplificare passando da 15.000 a 30, ma che se si passa da 15.000 a 12.000 non si è semplificato nulla. Quindi la semplificazione, sia nel numero che nella qualità delle stazioni appaltanti, mi pare decisiva. Michele Lapenna ha fatto degli esempi molto chiari, ma è evidente che c’è anche una soglia entro cui un Comune può o meno appaltare. Ci vorrebbe una sorta di SOA per le stazioni appaltanti. L’ANAS e RFI possono fare grandissimi appalti, il Comune di San Paolo Albanese non credo abbia la possibilità di appaltare 100 milioni di opere. Su questo siamo tutti indietro, ne abbiamo sempre parlato, ma poi, come è avvenuto nella scorsa legislatura, quando si entra *in corpore vili* le pressioni (anche dei Comuni) che tutti noi subiamo (facciamo politica, siamo parlamentari), fanno sì che ci si fermi; invece io la considero una degli aspetti fondamentali della riforma del codice che abbiamo fatto e della riforma della riforma che la nuova maggioranza pensa di fare.

Un’altra questione importantissima riguarda le commissioni giudicatrici. L’offerta economicamente più vantaggiosa funziona se siamo certi della trasparenza, della non cointeressenza delle commissioni giudicatrici, altrimenti non funziona.

LA MENDOLA. C'è stato il sorteggio.

MARGIOTTA (PD). Io sono contrario al sorteggio perché sono sfortunato, ma molti ci credono perché sono fortunati.

Per esempio è abbastanza noto che le linee guida per la formazione dell'elenco delle commissioni giudicatrici fatte dall'ANAC non stanno funzionando molto bene.

Almeno mi consta – credo che i colleghi ne sappiano più di me – che stanno arrivando pochissime domande di colleghi che vogliono partecipare a queste commissioni giudicatrici.

C'è, inoltre, la questione del costo delle medesime. So per certo – l'ho saputo dalla fonte più autorevole nel mondo degli appalti – che, per esempio, il Comune di Milano, una volta interrogato, ha detto che per loro fare gare con le commissioni giudicatrici esterne costerebbe 1.700.000 euro all'anno. Come se ne esce, quindi? Come si tengono insieme commissioni giudicatrici – che devono essere, secondo me, davvero esterne – e costi contenuti e a cui partecipino, però, colleghi capaci? È del tutto ovvio, infatti, che ciò che vale per i Comuni, vale anche per chi deve giudicare nelle gare. Ci vogliono persone che abbiano esperienza, qualità e capacità. Non tutti possono fare tutto. Penso che anche su questo – non me ne voglia l'ANAC – le linee guida non mi sembrano perfette e che vadano migliorate.

Vengo, infine, ad un argomento già trattato, ma vi chiedo di soffermarvi nelle repliche perché, secondo me, da quanto sento, sarà uno dei centri veri della discussione politica che faremo in Parlamento. Mi riferisco all'appalto integrato. Noi siamo molto fieri di averlo «cancellato». Il correttivo – lo sapete bene – lo ha ripreso quasi dando una prateria. Potrei sbagliare, ma so che il nuovo Governo pensa di potenziare ulteriormente l'appalto integrato con, ahimè, l'illusione classica di una maggiore velocità dello stesso perché si indice un'unica gara per lavori e progetti. È stato detto benissimo che non è così, però è ovvio che al legislatore pare così. È completamente illusorio.

In proposito credo che tutti, maggioranza e opposizione, nello spirito di arrivare a norme che funzionino, dobbiamo porre molta attenzione e, quindi, vi chiederei di dire qualcosa in più nella replica anche su questo aspetto.

SANTILLO (M5S). Ringrazio gli auditi, alcuni dei quali sono miei colleghi ingegneri e condivido molte delle cose che hanno detto e anche alcune opinioni del senatore Margiotta.

Sentivo che viene lasciata una documentazione al Presidente che, mi pare, entra già molto nel merito normativo-legislativo. Vorrei chiedere se è possibile, anche *post* incontro, avere una nota che possa riprendere quegli spunti riflessivi che stanno nascendo oggi.

La centralità e la qualità della progettazione credo siano argomenti condivisi da tutti. A tale scopo, ritengo che il Fondo di rotazione sia chiaramente prioritario per la progettazione, per l'indagine geologica, geogno-

stiche e archeologiche. Secondo me, i rilievi topografici sono forse la prima indagine che va fatta e che mancano.

A tale scopo, chiedo al presidente se ha idea, più o meno, di quanto possa valere, in termini di importo complessivo, un Fondo di rotazione che possa soddisfare l'esigenza nazionale. Noi parliamo del Fondo di rotazione e ci chiediamo dove metterlo, se a bilancio o da un'altra parte, però mi chiedo se si ha, più o meno, un'idea di quanto debba essere stanziato.

Molte sono le perplessità nate attorno a questo nuovo codice per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione e le procedure. Mi riferisco, più in particolare, alla fase di attuazione e, quindi, di aggiudicazione dei lavori pubblici veri e propri e, cioè, alle modalità con cui vengono valutate le offerte. A vostro giudizio, se uno deve revisionare e aggiornare la materia del codice senza doverne fare uno nuovo, sarebbe meglio partire da questo o addirittura dal precedente, ovviamente integrato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010?

Vengo al ruolo di ANAC con una domanda provocatoria. Secondo voi, è forse un po' straordinario il ruolo di cui viene investita l'ANAC? La stessa ANAC in questa sala ha difeso a spada tratta il nuovo codice, mentre da questo incontro si rilevano delle criticità assolute al riguardo.

Poiché il codice si sofferma su lavori, servizi e forniture, ritenete che uno dei tre aspetti sia più critico rispetto agli altri?

Infine, concordo sul fatto che bisogna cercare di dare all'esterno gli incarichi di consulenza perché mancano le professionalità all'interno delle amministrazioni. Ciò avviene, però, perché nelle amministrazioni mancano le risorse umane. Purtroppo siamo ancora nella fase in cui gli uffici tecnici sono governati da geometri o solo da ingegneri o solo da architetti. Manca, quindi, una visione a 360 gradi per poter fornire una risposta in termini tecnici a problematiche delicate. Però, forse, la verità sta nel mezzo, perché anche esternalizzare tutto non sembra una risposta giusta. Si potrebbe cercare di ragionare nel senso di potenziare gli uffici tecnici non con un centro unico di progettazione a livello nazionale, ma con centri territorialmente competenti per problematiche più di dettaglio e lasciare spazio a consulenze esterne in campi dove soltanto i liberi professionisti sempre aggiornati si sono potuti formare e, quindi, possono supportare gli enti.

RUSPANDINI (*FdI*). Presidente, vorrei capire se andremo nella direzione di rivedere una delle questioni che ho potuto toccare con mano e che costituisce uno dei grandi problemi dell'amministrazione di oggi. Mi riferisco alle stazioni appaltanti. Sono state rese obbligatorie recentemente. Queste hanno causato, soprattutto nelle realtà di provincia, una serie di problemi che il legislatore, probabilmente, non aveva nemmeno immaginato.

L'obbligo di trovare all'interno di Comuni, spesso legati da vicinanza politica o geografica, ha causato e destato una serie di ritardi assurdi, gravando su personale di un Comune privo di risorse e che andava a usufruire

delle maestranze. È una cosa tipica italiana della quale si è parlato pochissimo. Non so, come diceva il senatore Margiotta, a che punto siamo, se siamo alla vigilia di una riformulazione di alcuni punti del codice, ma è un'esigenza vera per chi capisce il territorio e lo conosce. Capisco che ognuno ha la sua storia, ma l'Italia è bloccata. Alcune volte è bloccata perché chi non vive il territorio e fa un altro tipo di politica non riesce a capire. Quindi, io mi auguro che si possa discutere. Questa è una cosa serissima. Ad alcuni Comuni è stato impedito di appaltare delegando. È una questione che sembra una quisquilia ma è sostanziale.

C'è, inoltre, la questione dell'affidamento diretto, che è un'altra cosa che va fatta e, secondo me, implementata. Il costo della gestione dell'appalto è, infatti, fuorviante, a volte. Mi auguro, pertanto, che si possano raccogliere queste osservazioni cercando di ridefinire le regole delle stazioni appaltanti. È una cosa molto concreta, soprattutto perché l'Italia è fatta da Comuni inferiori ai 15.000 abitanti. Nel Nord, come nel Centro e nel Sud, diventa il problema dell'amministrazione. Non è una opportunità; diventa un problema strategico che viene risolto, spesso, in maniera abbastanza utilitaristica o rispondendo a regole che hanno pochissimo a che vedere anche con le cose che vogliamo mettere in campo per limitare il malaffare o il tentativo sbagliato della politica di esercitare un ruolo che non le compete.

Quindi io mi auguro che questo discorso – che non è nemmeno emerso nel dibattito – si possa riprendere perché è molto serio. Sono molto preoccupato e mi piacerebbe – se ce ne fosse la possibilità – che questa Commissione si occupasse di questo tema perché a mio parere faremmo una cosa che chiedono quasi tutti i Comuni, soprattutto quelli piccoli.

*LA MENDOLA.* È vero.

*FAGGI (L-SP-PSd'Az).* Signor Presidente, ho ascoltato tutti i vostri interventi. Prima di diventare parlamentare, ho fatto per molti anni l'assessore all'urbanistica e poi, per un certo periodo, ho seguito gli appalti in una società di concessioni autostradali che si occupava di appalti piuttosto importanti anche con società piuttosto grandi.

Nel corso di questi anni ho seguito il progressivo trasformarsi – in termini negativi – delle difficoltà che si prospettano a chi progetta, a chi ha bisogno di raggiungere obiettivi in tempi piuttosto veloci, e nei contenziosi che sono di dimensioni spaventose. Nessuno ha parlato delle cosiddette riserve che quando arrivano bloccano tutto e sono di dimensioni spropositate rispetto al costo della progettazione e al costo dell'opera. Personalmente mi sono trovata in situazioni in cui era complicato anche definire numericamente le difficoltà.

Vorrei oggi avanzare una proposta sulla scorta di ciò che avete detto. Apro una parentesi sulla questione degli agronomi e dei geologi che, secondo me, oggi come oggi sono il supporto primario di una progettazione. È inutile fare un bellissimo progetto, una cosa meravigliosa e rivedere le

norme se non ci rendiamo conto che abbiamo un territorio che nel corso del tempo e degli anni è diventato difficile da gestire, a causa delle condizioni climatiche ma anche di una certa difficoltà per le indagini che una volta non erano così richieste, non erano così necessarie e non erano così estese. Vengo da un territorio che è stato vincolato all'80 per cento e sono stata la prima che ha fatto una carta geologica dei rischi, tracciando una cosiddetta linea di inedificabilità perché era importante farlo. Ovviamente è stato difficile farlo comprendere perché 15, 20 anni fa era difficile mentre oggi tale misura è considerata un elemento fondamentale. Siamo quindi sempre in tempo a porre le basi per questo aspetto fondamentale.

Lei ha detto, presidente La Mendola, che ha lasciato un documento alla Commissione. Mi piacerebbe poter proporre – se il Presidente e i colleghi lo consentono – la possibilità di lavorare con il cosiddetto testo a fronte che riporti le norme che vi riguardano e che incidono sul settore.

Lei rappresenta la categoria nazionale degli architetti, poi ci sono gli ingegneri, i geometri e quant'altro, per cui siete all'apice e sapete esattamente che cosa chiedono i vostri associati, sapete esattamente come stanno le cose. Loro rappresentano l'intera categoria, sono portavoce degli interessi, legittimi e diffusi, di un'intera categoria, quindi, a mio parere, sanno, più di qualsiasi altro politico, quali siano le situazioni che incidono, positivamente o negativamente, sulla possibilità di rivedere questo codice importantissimo che ferma, che crea contenziosi e non è chiaro.

Abbiamo parlato della differenza tra controllore e controllato, abbiamo parlato della necessità di interfacciarsi con i costruttori e con ANAC per creare un sistema virtuoso a livello economico. Presentate quindi, i punti strategici più importanti, quelli che toccano l'intera categoria.

*LA MENDOLA.* Il documento è quello che le ho dato.

*FAGGI (L-SP-PSd'Az).* Presentatelo esattamente così com'è. Era quello che auspicavo come politico perché le audizioni servono per comprendere le difficoltà che vengono portate all'attenzione della Commissione preposta che naturalmente spera di poter entrare nel merito del testo, modificarlo, correggerlo, con l'auspicio che non diventi, però, un carrozzone.

Concordo con il senatore Margiotta sul fatto che sia necessario fare un'operazione chirurgica ma sento anche di dover dire che una delle cose più difficili da fare in Italia, talvolta, è licenziare documenti che riprendendo vecchi passaggi, vecchie situazioni e diventano estremamente difficili nella loro comprensione e successivamente nella loro attuazione. Infatti dobbiamo pensare che in questa sede abbiamo rappresentanti di altissimo livello ma poi il tecnico comunale che gira tre o quattro Comuni, quando prende visione di una norma con una serie di *omissis*, rimandi e riferimenti, non la capisce e deve rivolgersi a qualcuno perché non è in grado di applicare tale normativa. Il blocco è dato anche dal fatto che siamo tesi a cercare di ricordare tutto, a tenere in considerazione tutto

ciò che si riferisce al passato che magari va meglio di ciò che si riferisce al presente per cui non mollando gli argini, non lasciando andare, ci troviamo con una costruzione normativa così complessa che a volte si arrota su sé stessa e non è capace di dare indicazioni chiare. Dunque abbiamo bisogno di riformulare chirurgicamente il codice e di snellirlo.

Non concordo con lei, invece, quando dice che è meglio una buona norma e un tecnico non proprio ottimo (così mi sembra di aver capito e se ho capito male le chiedo scusa). Io dico che è necessaria una norma snella che possa essere compresa, ovviamente «a cascata». Lei può capirla in una certa maniera e può spiegarla ai suoi associati, anche perché voi fate formazione continua per cui avete la capacità di mantenere un livello alto nel momento in cui è obbligatorio, però, ovviamente, anche i tecnici devono essere consci delle loro potenzialità e delle loro capacità.

Per quanto riguarda i tecnici dei Comuni – posso dirlo per esperienza personale – il fatto, a volte, di far rientrare all'interno stesso ente comunale la possibilità di fare progettazione è determinato dai costi, perché se io sono in grado di fare il dirigente dei lavori pubblici e dell'urbanistica e sono comunque un tecnico, mi metto alla stregua di un altro e faccio risparmiare l'amministrazione che anziché scegliere un gruppo che presenta una certa parcella che è insostenibile, mantiene il servizio all'interno, salvo poi incastrarsi perché il tecnico deve fare il tecnico. Peraltro chi sta all'esterno ha un modo, una libertà, una testa nel progettare che è diversa da quella di chi lavora all'interno dell'ente. Cercare di fare in questo modo, quindi, ha prodotto anche queste difficoltà che ho vissuto sulla mia pelle.

Per cui ben venga questo purché schematico dove ci sono i punti in modo che, se riuscissimo a fare così anche per gli altri e poi, sui contenuti principali, riuscissimo di nuovo a dipanare un secondo passaggio, a rivederci, per forza, perché questa è solo la prima parte. Poi sentiremo gli altri, che probabilmente potrebbero essere in contrasto; ma la cosa più importante sono (non sempre) le parti tecniche di diversa natura. Una volta accordate tra di loro le parti principali, si svuota anche il caso del codice degli appalti.

**PRESIDENTE.** Bisogna considerare che ci sono nove consigli nazionali oggi qui presenti, tutti venuti separatamente, quando invece potevano venire con un'unica voce.

**FAGGI (L-SP-PSd'Az).** Nove consigli nazionali. Quando sentiamo i costruttori, quando sentiamo ANAC, quando sentiamo altre parti e poi ci riuniamo di nuovo e vediamo, il caso del codice degli appalti si svuota. Io la penso così.

**ZAMBRANO.** Signor Presidente, nella mia replica rimarrò sulle linee generali, innanzitutto ringraziando lei e la Commissione per l'attenzione che ci avete dedicato. Devo dire che, dopo un centinaio di audizioni parlamentari svolte in questi sette anni, non sempre c'è stato modo di sentirsi

un po' a casa. Oggi invece abbiamo discusso di questi temi – mi permetto di dire – con competenza e soprattutto con la volontà di trovare soluzioni. Parto allora da qui, dicendo che, appunto, la Rete delle professioni tecniche fa uno sforzo di sintesi tra nove professioni diverse. E mi permetta di dire, signor Presidente, che non è facile mettere insieme agronomi, ingegneri, geologi, architetti; insomma, le nostre competenze professionali, a volte *borderline*, ci creano anche motivi di contrasto.

Ma ora siamo qui per risolvere (nel nostro piccolo o grande, dipende dai punti di vista) i problemi del Paese. Non penso che potremmo risolvere i nostri problemi semplicemente con un'attività di *lobbying*, che nel passato i nostri predecessori hanno pure fatto, ma che da alcuni anni abbiamo assolutamente abbandonato, perché il tema è ribaltare il concetto. Se l'Italia va meglio, se cresce, se risolve i suoi problemi, se diventa più efficiente, noi avremo uno spazio; ma non potremo pensare di avere uno spazio senza ribaltare un po' certi meccanismi che in questo Paese, soprattutto nel campo delle opere pubbliche, sono decisamente complessi e farraginosi.

Il senatore Santillo poneva una questione che secondo me è un po' pregiudiziale, ma che forse è anche la principale e che riguarda ciò che avevo detto all'inizio. È evidente che il codice ha dei problemi: questo codice è partito per semplificare e alla fine non lo ha fatto. Qui sta il suo fallimento, il suo problema; da qui le commissioni che non si riescono a formare, da qui le centrali uniche che non riescono a partire, da qui la mancanza di una programmazione e la presenza di troppi soggetti che decidono.

Insomma, alcuni problemi sono di difficile soluzione, perché riguardano anche le competenze extra enti. Però chiedersi da dove partire è una domanda essenziale, alla quale non siamo preparati a rispondere, anche se noi abbiamo due o, meglio, tre esperienze. La prima è la legge del 1865, lontanissima nel tempo; ma obiettivamente, se è durata 130 anni, senza quasi nessuna modifica, un motivo ci sarà. È evidente che quella legge aveva il suo limite nel non riuscire ad essere abbastanza impeditiva nei confronti delle varianti; sarebbe bastata una norma che vietasse le varianti e quella legge sarebbe stata praticamente perfetta, anche perché individuava una gerarchia nell'organizzazione dello Stato (i famosi geni civili, gli ingegneri capo, una struttura di controllo e poi c'era anche l'affidamento alle professioni esterne). Era un sistema semplice, che funzionava. Il regolamento di trent'anni dopo comunque ha funzionato per quasi 95-96 anni; quindi anch'esso era un provvedimento importante. Poi c'è stata la legge Merloni, approvata nel 1992 e modificata nel 1994, e c'è stato il correttivo appalti del 2000, che ha ribaltato il processo di centralizzazione del progetto. Già nella legge Merloni c'era questo principio, poi ci si è accorti o si è pensato che questo creava una paralisi all'esecuzione delle opere. Con la legge obiettivo dei primi anni Duemila si è tornati all'affidamento alle imprese, soprattutto delle progettazioni. Poi è stato fatto il nuovo codice (precedente a questo), per mettere una pezza a quel comportamento che non andava bene. Però nel frattempo ci sono stati sette o otto

correttivi a quel codice, che ne hanno snaturato la funzione. Si è arrivati infine al nuovo codice sulla base della direttiva europea, complicando la direttiva stessa. Adesso si vuole tornare all'appalto integrato; speriamo che questo non sia il motivo per cui si vuole rifare il codice, perché torneremmo a quello che abbiamo detto quando abbiamo messo in soffitta la legge obiettivo, che ha creato danni inenarrabili. Non più del 10-15 per cento delle opere affidate con la legge obiettivo oggi sono state eseguite.

Io partirei veramente da quel provvedimento, se proprio non possiamo partire dalla legge del 1865, perché l'Europa all'epoca non c'era. Partiamo allora da questo codice, però facendo in modo che gli articoli siano dimezzati; ci vuole soprattutto un'idea di Stato, di come lo Stato vuole organizzare questo processo e di come lo vuole programmare, perché alla fine il codice è una serie di norme che sembrano indipendenti da chi le deve applicare (questo è il problema). Mi ricollego a quello che diceva la senatrice Faggi: è evidente che il problema poi si scarica sulle persone, che sono determinanti. È inutile un codice che preveda regole perfette, ma indipendenti dall'organizzazione che le persone devono per forza avere, perché alla fine ci vuole un capo che decide, una stazione appaltante che mette in campo le idee di chi fa la progettazione e così via. Se tutto questo non ha una sua logica, se il codice non è finalizzato o se non è la contropartita di un'organizzazione e di un'idea di Paese (mettiamola così), qualunque codice alla fine diventa sovrabbondante e ridondante. Se il principio è quello di combattere la corruzione, ciò purtroppo vuol dire mettere in campo delle regole che appesantiscono per forza le procedure, perché i controlli diventano più importanti dell'obiettivo finale di realizzare le opere. Allora possiamo anche partire da questo codice, ma è assolutamente necessario semplificarlo, ridurlo e fare in modo che poi alla fine ci sia un regolamento unico (anche questo è un problema).

Per quanto riguarda il ruolo dell'ANAC, sappiamo che il problema è dovuto al fatto che essa svolge un duplice ruolo, inquisitorio e di controllo da un lato e regolatorio dall'altro. Penso che questa sia una contraddizione, perché è come se facessimo fare le leggi ai giudici; per la verità, essi sarebbero molto attenti agli aspetti corruttivi, ma ci sarebbe un'indifferenza rispetto al risultato, che è quello che poi fa la differenza tra la politica e chi svolge una funzione esecutiva o di controllo. Credo quindi che il Parlamento debba riappropriarsi dell'assoluta libertà di fare delle norme regolamentari, perché queste sono finalizzate a redigere e a realizzare le opere. Per quanto riguarda poi la corruzione, ci devono essere dei sistemi a parte, in un altro codice; se mettiamo quelle norme qui dentro, alla fine finiamo per confondere le funzioni e soprattutto gli aspetti di controllore e controllato all'interno di questa norma.

Aggiungo altre due cose; poi i colleghi parleranno di stazioni appaltanti, di commissioni giudicatrici e dell'affidamento diretto. Per quanto riguarda il fondo di rotazione, è evidente che esso ha dei problemi. Quanto serve? Il ministro Delrio parlò di 100 milioni, che non abbiamo mai visto. Mi pare che ItaliaSicura prevedesse un fondo di questo importo per circa 9 miliardi di disponibilità economiche. Il problema non è tanto nell'importo,



perché, se è un fondo di rotazione, l'importo dovrebbe essere quasi indifferente, dal momento che si tratta di soldi che escono e che entrano.

Il problema è che, mancando una programmazione, non c'è capacità e certezza di utilizzo, né di anticipo di questi fondi.

Per questo l'idea del progetto ItaliaSicura prevedeva una programmazione e una verifica dei progetti; poi si può discutere sui criteri, però alla fine individuava le caratteristiche e i meccanismi di valutazione delle proposte provenienti dalle amministrazioni in un campo specifico come quello del rischio idrogeologico, ma tale aspetto era applicabile anche ad altri casi. Sulla base di quello scattava il fondo di rotazione che anticipava un progetto, che però aveva la certezza di essere già inserito in un quadro di programmazione generale. Il Comune non ha quindi il rischio dell'indebitamento se pensa di dover fare un progetto che non si sa se inquadralo. Non parliamo poi dei piccoli interventi, per i quali servirebbe un fondo rotativo per i Comuni che non hanno problemi di finanziamento, nel senso che probabilmente li possono fare con fondi loro o regionali.

Tuttavia, per interventi importanti, strutturali e per le grandi infrastrutture evidentemente occorre una programmazione e quindi la possibilità d'intervenire anche economicamente con il fondo di rotazione. Peraltro si sa che anche l'indebitamento è un fatto temporaneo, perché alla fine l'opera viene finanziata.

In ultimo, come avevo detto già prima quando parlavo di un'interfaccia della pubblica amministrazione che deve essere forte, capace e competente, sono vent'anni che non c'è *turnover* soprattutto nei quadri tecnici. Gli amministrativi, infatti, si tutelano, si difendono, sono quelli che redigono i bandi e assicurano una certa continuità; noi però abbiamo geni civili senza professionisti tecnici, con a capo amministrativi (con tutto il rispetto) e ovviamente ciò va a discapito della capacità di controllo.

Pertanto la cosa più importante è investire in questo. Pensiamo ad esempio all'idea di utilizzare i 300 tecnici della centrale di progettazione per rafforzare gli uffici tecnici regionali. Peraltro, anche il Ministero ha grandi problemi, perché ci sono rimasti pochissimi ingegneri, quasi nessun architetto, quindi strutture che dovrebbero essere il cuore pulsante della tecnica ingegneristica di questo Paese non hanno più le organizzazioni di un tempo, quando i problemi erano molti di meno; insomma, hanno quasi gli stessi organici dei tempi di Cavour, che istituì il Consiglio superiore dei lavori pubblici, quindi immaginiamo purtroppo qual è la situazione.

*LA MENDOLA.* Signor Presidente, vorrei semplicemente aggiungere che il problema del fondo di rotazione non riguarda gli enti che non riescono a recuperare in tempo le risorse anticipate, perché quelli si possono indebitare un anno o due. Il problema è un altro e riguarda quanti prendono l'anticipazione, si lanciano in un percorso senza sbocco e poi l'opera non viene finanziata. Queste sono la maggior parte: il 90 per cento delle somme anticipate va a sbattere al muro. Noi dobbiamo quindi cercare di evitare che queste risorse vengano sperperate e far sì che il fondo di ro-

tazione funzioni solo se restituisce le somme – come dicevi tu – ma questo può avvenire solo se il lavoro poi si fa; siccome manca una programmazione, una cabina di regia che inquadri gli interventi all'interno di una logica di sviluppo strategica condivisa tra Stato e Regioni, come dicevo poco fa, allora noi non ne usciremo fuori. Poco fa parlavo di restituzione a dieci anni, che è anch'essa positiva, ma il fatto principale è che chi si va a indebitare poi deve avere un lavoro finanziato.

A mio avviso dovremmo assolutamente partire dal decreto legislativo n. 50 del 2016, perché da quando abbiamo superato il decreto legislativo n. 163 del 2006 c'è stato un periodo di gravissima crisi che non vogliamo rivivere. Da qualche tempo è in corso un'indagine delle Organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica (OICE) – ci scambiamo i dati tra architetti e ingegneri – i cui dati dimostrano che negli ultimi 30 mesi nei servizi di architettura e ingegneria c'è stato un incremento certificato del 60 per cento, in termini numerici, e del 205 per cento per quanto riguarda gli importi. Ciò significa che si sta ripartendo dopo la batosta enorme che c'è stata con il nuovo codice dei contratti, quindi dobbiamo fare di tutto, tranne che ripartire da zero. Dobbiamo resistere, prendere quello che c'è di buono, sistemare quello che non è buono, puntare su un regolamento unico, abbandonare il *soft law* anche perché quando ero giovane nella borsa avevo il Valentinetti, un testo che commentava il regio decreto n. 350 del 1895, che ha accompagnato noi operatori del settore per 120 anni (non me personalmente perché non ho 120 anni). Adesso veramente tutti noi abbiamo perso la sicurezza che avevamo. Io sono capo di un genio civile e non ho più la sicurezza, perché ogni volta, per vedere come si fa qualcosa, devo andare a consultare l'ultima linea guida, atteso che magari è cambiata il giorno prima, è stata modificata una parolina che cambia tutto.

LAPENNA. Non lo dice, ma è ingegnere capo.

LA MENDOLA. Sì, sono ingegnere capo.

LAPENNA. Si vergogna di dire che è ingegnere capo.

LA MENDOLA. Ho una doppia laurea, ma non è questo il caso di parlarne, comunque dicevo di capire questo aspetto.

Io potenzierei le amministrazioni, ma per fare il lavoro di *routine*, per dare servizi all'utenza e non per progettare. Io ho tanti anni di esperienza e se affido un progetto a un settore del mio ufficio, noto immediatamente un calo di produzione del 70 per cento di quel settore e l'utenza si comincia a lamentare. Ad esempio, se devo fare il progetto dove ho magari il 2 per cento e devo anche fare la praticetta di *routine*, magari preferisco fare il progetto, quindi la praticetta la metto da parte, invece è importantissima. Al funzionario, al dirigente, possiamo dare tutti gli incentivi che vogliamo; siamo contrari al fatto di aver tolto l'incentivo del 2 per cento; ridiamolo di nuovo, ma non per progettare perché hanno delle grandi re-

sponsabilità di programmazione, che è la cosa più importante insieme all'esecuzione dei controlli, delle verifiche. Le verifiche non le devono fare i professionisti, ma i pubblici dipendenti; ritengo pertanto che il potenziamento vada fatto in questi termini, non per progettare.

*LAPENNA.* Signor Presidente, io ho la capacità di sintesi che caratterizza gli ingegneri, quindi vorrei rispondere molto velocemente.

Il senatore Margiotta ha parlato di semplificazione del numero delle stazioni appaltanti e mi sembra che la questione sia stata posta anche dal senatore Ruspandini, che ora non è presente. Concordiamo col fatto che non si possa passare da 1.000 a 20 stazioni appaltanti; riteniamo però che alcuni elementi di territorialità vadano presi in considerazione: esistono in tutti i Paesi europei che difendono la piccola e media impresa locale.

Quanto alle commissioni giudicatrici, ci siamo battuti perché siano esterne alle stazioni appaltanti e lo abbiamo chiesto anche con l'articolo 77 del decreto correttivo del codice degli appalti, in cui si è imposto comunque che almeno il Presidente fosse esterno quando si utilizza l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Secondo noi la discussione sull'appalto integrato è fuorviante, perché l'articolo 59 del codice prevede già la possibilità di utilizzo dell'appalto integrato nei casi in cui ha senso l'apporto dell'impresa alla progettazione, quindi quando le opere sono complesse e di alto contenuto tecnologico.

Sul fondo di rotazione ha risposto il Presidente per quanto riguarda i quesiti del senatore Santillo. Rispetto alla domanda sul dove partire, io sono d'accordo con il presidente Zambrano: se fosse possibile partiamo dal codice del 1865, ma non è possibile e questo mi porta a dare una risposta anche sulla questione che riguarda l'ANAC.

Dalla legge n. 109 del 1994 in poi abbiamo avuto un'inversione di tendenza nella realizzazione di queste leggi perché si è assunto l'assioma che tutti gli operatori del settore siano corrotti o corruttibili. Se non abbandoniamo questa logica che ha caratterizzato il codice dalla legge n. 109 del 1994 in poi, probabilmente non usciamo da questa situazione.

Con riferimento all'ANAC, è evidente che uno non può fare le leggi ed essere anche controllore e controllato di se stesso. Peraltro, una delle cose fondamentali che non ha funzionato è il precontenzioso. Con l'ANAC dovevamo risolvere la riduzione del contenzioso amministrativo. Lei sa benissimo, essendo un operatore del settore, che questa cosa non ha funzionato assolutamente. I pareri di precontenzioso dell'ANAC arrivano dopo anni e sono del tutto fuori tempo o non arrivano proprio.

*FAGGI (L-SP-PSd'Az).* Sostengono che non compete loro dire come si debba fare.

*LAPENNA.* Sulla totale internalizzazione o esternalizzazione, non abbiamo una visione integralista in merito, però ci chiediamo per quale motivo la stazione appaltante, quando fa una gara all'esterno per un servizio

di progettazione, chiede i requisiti di partecipazione alla gara anche di carattere tecnico, mentre quando li fa all'interno della stazione appaltante chiunque, appena laureato in ingegneria o in architettura, può progettare qualsiasi opera. Per noi è importante che ci sia un principio in base al quale chi progetta abbia all'interno o all'esterno gli stessi requisiti e che ciò garantisca una progettazione di qualità. Come lei sa, da noi ci sono tantissimi nostri colleghi iscritti che svolgono questo ruolo all'interno della stazione appaltante. Naturalmente mi accodo a quanto detto dal presidente Zambrano in merito al fatto che fra poco non avremo più tecnici nelle stazioni appaltanti italiane e, soprattutto, nelle piccole.

Volevo concludere con le domande della senatrice Faggi, ricordandole che il documento che abbiamo presentato è il documento di consultazione che ci è stato richiesto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 9 settembre. Ci auguriamo che non si ripeta quanto accaduto con il decreto legislativo n. 50 del 2016 e che, quindi, la prossima audizione avvenga su una proposta fatta dal Parlamento o dal Governo. Prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 50 del 2016, siamo stati auditi correttamente nelle Commissioni parlamentari. Probabilmente uno dei motivi per cui c'è stato il fallimento del decreto legislativo n. 50 è stato che per ventidue mesi il precedente Parlamento si è occupato della legge delega e in solo due mesi si è riscritto il codice.

Vi preghiamo, pertanto, di avere in futuro un testo su cui noi potremo fare le nostre osservazioni perché, in occasione della discussione del decreto legislativo n. 50, l'allora Presidenza del Consiglio dei ministri chiedeva a noi gli articoli. Era una situazione veramente imbarazzante. La cortesia che vi chiediamo è di arrivare a una bozza dopo le audizioni e a un successivo confronto di merito sulle proposte.

*SALVATORE.* Per chiudere la parte che riguarda l'attuazione pratica e le criticità che sono state sollevate, sarebbe necessario fare una verifica dello stato dell'arte della digitalizzazione della pubblica amministrazione, per analizzare le capacità della stessa nel gestire un processo informatizzato, almeno in teoria. Vengono, infatti, segnalate da più parti difficoltà di attuazione delle procedure telematiche delle centrali di committenza, che comportano addirittura un aumento dei costi per lo svolgimento di un appalto.

Un altro problema è rappresentato dalle verifiche e dalle lungaggini ad esse legate che, utilizzando «bene» il sistema informatizzato, potrebbero essere superate. Per avere un certificato antimafia servono quarantacinque giorni. Capite bene che ciò significa rallentare il tutto dopo l'aggiudicazione.

La piattaforma ANAC, utilizzata dai RUP, funziona perfettamente per l'attribuzione del codice identificativo di gara (CIG), ma spesso è in manutenzione. Ciò rappresenta uno degli indici della difficoltà che c'è nella completa attuazione del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Questo è anche strettamente correlato con la formazione del personale. Noi professionisti a differenza dei dipendenti pubblici ci

sottoponiamo ad aggiornamenti continui e abbiamo la necessità di utilizzare strumentazioni che ci consentono di ottimizzare i tempi e le procedure. Nel momento in cui ci interfacciamo con la pubblica amministrazione, abbiamo difficoltà proprio in termini di comunicazione. Noi possiamo anche presentare il progetto con il *building information modeling* (BIM), ma la maggior parte della pubblica amministrazione ha difficoltà nel recepirlo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

So che il Ministero ha incaricato dei tecnici per lavorare sul codice. Mi sono raccomandato perché questo codice ripassi in Commissione e noi possiamo dare un contributo. Questo è il motivo per cui stiamo facendo queste audizioni.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

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

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

*I lavori terminano alle ore 12.*





