



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 15

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

57^a seduta (antimeridiana): martedì 12 marzo 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di ANIE – Federazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche

PRESIDENTE Pag. 3, 14 | PORTALURI Pag. 3

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, Maria Antonietta Portaluri, direttore generale di ANIE, Mattia Ciribifera del Servizio Appalti di ANIE, e Pierpaolo Pota dell'Agenzia Cattaneo Zanetto.

I lavori hanno inizio alle ore 12,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di ANIE – Federazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta dello scorso 21 febbraio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta 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 già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti di ANIE-Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche, che ringrazio per la disponibilità e ai quali cedo la parola affinché possano svolgere la loro introduzione, al termine della quale i colleghi potranno formulare eventuali domande.

PORTALURI. Signor Presidente, abbiamo richiesto – e ringraziamo per la disponibilità – di poterci supportare con alcune *slide*, in parte per essere concisi e in parte per essere più semplici possibili in una materia tanto complessa. Vi chiedo pochi minuti per raccontare l'industria elettrotecnica ed elettronica che ANIE rappresenta.

Si tratta della seconda industria manifatturiera d'Europa, con 78 miliardi di fatturato aggregato nel 2018 e 400.000 addetti. Un dato che rilevo è che il cinque per cento del fatturato (quindi di 78 miliardi) viene speso annualmente dalle aziende italiane per ricerca e innovazione.

Il tessuto imprenditoriale nazionale è formato da piccole e medie imprese nazionali che sono eccellenza anche all'estero, poiché il 50 per cento del fatturato delle nostre aziende proviene dall'estero e dalle filiali nazionali delle multinazionali. Dico questo perché introduco il secondo

aspetto, ovvero che cosa fanno le aziende del mondo elettrotecnico ed elettronico. Esse forniscono le soluzioni e le alte tecnologie per il mercato dell'energia, ovvero tutta la parte di produzione, nonché gli interventi sulla rete, di alta, bassa e media, per tutto il mercato dei trasporti (trasporti ferroviari, trasporti elettrificati in genere, quindi, anche tutta la parte degli aeroporti, dei porti, dell'auto elettrica e tutto ciò che è elettrificazione) e tutte le soluzioni impiantistiche elettrotecnico-elettroniche, che vanno nel *building*, nelle costruzioni, quindi dal cablaggio all'impianto elettrico, domestico, di automazione, di ascensore, di sicurezza.

Ci siamo dilungati su chi è ANIE perché il mondo degli appalti è diviso in due grandi settori: gli appalti pubblici dei settori ordinari e gli appalti pubblici dei settori speciali. Negli anni abbiamo visto che i settori speciali – quindi i trasporti e l'energia – pesano il cinquanta per cento rispetto al totale degli appalti; il che significa che gli appalti nell'ambito dei settori speciali – alla fine della nostra presentazione faremo una riflessione sul ruolo dei settori speciali e anche sull'aspetto normativo degli stessi – hanno pari dignità rispetto all'ordinario.

Nei settori tradizionali ordinari c'è una parte di forniture e di servizi importante e una parte relevantissima di lavori pubblici. Anche qui, nell'ambito delle costruzioni tradizionali (settore ordinario tradizionale e lavori pubblici tradizionali) sicuramente la riflessione che vorremmo portare alla vostra attenzione è quella del processo di digitalizzazione in atto che passerà molto velocemente dall'industria, col Piano Industria 4.0, all'edificio. Quindi, la digitalizzazione, così come ha portato dei frutti nel manifatturiero, se arriverà nelle costruzioni, se arriverà nell'edificio farà crescere la componente tecnologica all'interno degli edifici.

Oggi si parla molto di IoT, *Internet delle cose*: la cosa da digitalizzare prima dell'elettrodomestico è l'edificio, cioè l'edificio può essere trattato e pensato come una cosa che con la digitalizzazione si interconnette con il resto delle cose che lo circondano. Questa è quella evoluzione digitale delle costruzioni che porterà poi veramente a raggiungere lo *smart building* e la *smart city*, perché altrimenti non si può ragionare in questi termini.

Da questa premessa – che mi serviva solo per dire che a fianco del mondo dei costruttori c'è il mondo dell'industria elettrotecnica ed elettronica che pesa allo stesso modo – porto una riflessione degli operatori in relazione alla prima domanda che verrà posta o che se si è posta a livello parlamentare, ovvero se l'attuale codice va completamente riscritto o solo modificato. Noi riteniamo che, a due anni di distanza dall'applicazione del codice, questo non vada riscritto ma mantenuto in tutti quegli aspetti di innovazione che ha – e che non sono stati attuati – e poi, con interventi magari puntuali, vengano apportate modifiche, che dovrebbero avvenire abbastanza urgentemente, quindi magari con un provvedimento che non abbia i tempi di una delega, in relazione a quelle norme che sono poche ma che hanno creato e continuano a creare grossi problemi pratici operativi proprio in termini di semplificazione e di accesso alle gare, che era uno degli obiettivi e forse l'obiettivo meno centrato del codice.

Un altro aspetto preliminare che vorrei portare alla vostra attenzione è l'indicazione, tra i criteri di delega, di un superamento dello strumento della *soft law*. Infatti, per quanto sia uno strumento innovativo e per la prima volta portato nel nostro ordinamento, abbiamo però dovuto constatare da operatori che, delle sessanta linee guida che ci si attendeva, nonostante l'Autorità abbia fatto il massimo, ne sono state emanate pochissime, quasi un quarto, e soprattutto quelle emanate sono state riviste perché, dopo un anno dall'applicazione del codice, c'è stato il correttivo. Queste continue modifiche normative, in realtà, provocano una situazione di incertezza, quindi la valutazione che è stata fatta sul campo dagli operatori è che probabilmente avere un codice snello, accompagnato da un regolamento, che abbia una omogeneità e che disciplini anche la fase di esecuzione, che sostituisca la parte di delibere dell'Autorità, potrebbe essere una soluzione positiva nel senso della certezza del diritto. Questo avrebbe anche un altro vantaggio, secondo noi, ovvero quello di alleggerire l'Autorità di questa pesante funzione regolatoria, e in tal modo potrebbe fare bene quello che ha sempre fatto negli anni, e cioè dedicarsi alla funzione deflattiva del contenzioso perché riprenderebbe il suo ruolo tipico nella fase di precontenzioso, quindi dirimere le controversie.

Passando ora a ciò che noi immaginiamo quali interventi puntuali che si possono fare sul codice, e che avrebbero un grande beneficio, abbiamo provato a individuare una serie di disposizioni su cui intervenire. La prima riguarda la famosa dichiarazione, ovvero tutti i requisiti di carattere generale che un'impresa deve dimostrare – *ex* articolo 80 del decreto legislativo n. 50 del 2016, prima *ex* articolo 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006 – per accedere a una gara. Il vecchio articolo 38, infatti, nel corso delle audizioni, a cui pure ANIE aveva partecipato, propedeutiche all'approvazione del codice del 2016, era stata considerata la norma rispetto alla quale c'è stato il più alto numero di ricorsi: i nostri Tar erano intasati di ricorsi sull'applicazione di quell'articolo. Non vorremmo quindi che ci fosse un duplicato, ovvero che i TAR continuino a essere intasati da discussioni sull'articolo 80. Per questa ragione, una proposta è quella di ridurre il numero dei soggetti da verificare.

La dichiarazione *ex* articolo 80 oggi viene richiesta non soltanto, quando si partecipa a una gara ai legali rappresentanti, ovvero a quelli che impegnano l'azienda, quindi anche al procuratore quando impegna l'azienda, ma a tutti gli organi di controllo: al collegio sindacale, a chi ha poteri di vigilanza. Questo rappresenta un appesantimento che, ai fini di valutare la bontà dell'impresa partecipante, nulla aggiunge; anzi, aggrava moltissimo il lavoro sia delle imprese – immaginiamo una piccola impresa, diventa una mole enorme di dichiarazioni – sia della stazione appaltante che poi le deve verificare.

Altro aspetto riguarda l'illecito professionale. Il codice ha fatto un passo avanti con il correttivo nell'indicare l'elenco dei reati che comportano l'esclusione dell'appaltatore. Tuttavia, ciò che era stato risolto ha visto una contropartita nell'aver individuato, invece, una norma che prevede l'esclusione non solo per i reati che incidono sulla moralità profes-

sionale, che sono indicati tassativamente, ma anche quando c'è un illecito professionale. In questo caso l'aspetto che ci preoccupa è proprio quell'aumento di contenzioso che si diceva nel momento in cui questi illeciti professionali non sono individuati; quindi si aprono alle interpretazioni delle diverse stazioni appaltanti. Soprattutto, oltre all'interpretazione delle stazioni appaltanti, ricordo una linea guida dell'Autorità (la n. 6) che, nella mancata individuazione normativa di quali sono gli illeciti professionali, indicava un provvedimento dell'Antitrust, portando regole di mercato legate alla concorrenza anche nel mondo degli appalti pubblici. Noi non contestiamo il principio o l'interpretazione, però quella linea guida è pericolosa nel momento in cui ammette che è sufficiente il provvedimento non ancora definitivo. In tal modo, infatti, si crea un *vulnus*. La regola fondamentale è che c'è esclusione in presenza di un reato tra quelli indicati e se c'è stata una sentenza definitiva. Al contrario, l'ipotesi in cui si apre all'illecito professionale ma non lo si declina nelle sue fattispecie e soprattutto non si chiarisce un principio che dovrebbe essere costituzionalmente ovvio, ovvero che l'illecito professionale che fa scattare l'esclusione è quello individuato e su cui è intervenuta una sentenza definitiva, sarà foriera per noi di grandissime contestazioni. Quindi, interventi normativi puntuali potrebbero andare nel senso della semplificazione.

Un appello probabilmente corale, che associazioni che ci hanno preceduto avranno già illustrato, riguarda il subappalto. Sul tema, una delle prime richieste degli operatori è quella sostanzialmente di aumentare il limite del 30 per cento oggi previsto sull'intero importo dell'appalto. Mi direte che prima non era così. No, prima il 30 per cento era applicato sulla categoria prevalente, cioè su quello che era il cuore di un appalto, e si stabiliva che le imprese potevano affidare il cuore dell'appalto, la categoria prevalente, solo nel limite del 30 per cento e le categorie aventi un'identità scorporabile al cento per cento. Noi diciamo di tornare alla vecchia regola e di applicarla oltre che ai lavori – e questa sarebbe un'innovazione – anche alle forniture e ai servizi, perché anche nell'ambito delle forniture e dei servizi è possibile individuare il cuore dell'appalto (la fornitura principale e pezzi di fornitura accessoria). Si tratta di un principio che non racconta l'ANIE, ma che si trova nel codice e nelle ATI perché è consentito fare raggruppamenti di tipo verticale sia nel caso dei lavori pubblici sia nel caso di forniture e servizi. L'indicazione dell'ATI verticale aperta a forniture e servizi fa pensare che il codice preveda che anche nelle forniture e servizi ci sia una lavorazione prevalente (quella della mandataria) e poi scorporata affidata alle mandanti. Quindi, in merito al subappalto, o l'attuale limite del 30 per cento previsto su tutto si porta a un 40-50 oppure la richiesta degli operatori è quella di tornare alla vecchia norma 30 per cento sulla prevalente con applicazioni indistinte a lavori, forniture e servizi di settore ordinario e di settore speciale.

È doveroso, al contrario, mantenere nel codice una norma esistente che tutela l'affidamento dato ai subappaltatori, che è quella che impedisce all'appaltatore – quando affida in subappalto – di ribassare ulteriormente i prezzi mantenendo un margine del 20 per cento, oltre il quale non si può

andare. Questa norma va mantenuta, al limite anche più stringente, ma non va certo eliminata.

L'obbligo dell'indicazione della terna dei subappaltatori durante la partecipazione ad una gara è un'altra normativa che ha creato nella pratica un'ingessatura forte degli appalti essendo moltiplicata per tutte le categorie che si subappaltano. Peraltro, oltre a indicare tre subappaltatori, l'appaltatore deve dichiarare che tutti i subappaltatori hanno rispettato il citato articolo 80. Vi è di più, e questa è una norma che grida vendetta, come si suol dire, perché contraria a indicazioni giuridiche: qualora uno dei subappaltatori indicati nelle terne (che si moltiplicano a dismisura) non rispetti l'articolo 80, l'appaltatore è escluso dalla gara. Ecco che abbiamo creato un vero mostro giuridico perché l'esclusione dell'appaltatore per causa del subappaltatore non è corretta nella misura in cui l'appaltatore non viene escluso neanche quando l'impresa ausiliaria di cui si avvale non ha i requisiti, perché in quel caso sostituisce l'impresa. Lo stesso vale per il subappaltatore: se il subappaltatore non ha il requisito, si sostituisce il subappaltatore; non può inficiare la parte di appalto. Questo è un criterio fondamentale che con l'attuale intreccio normativo è diventato veramente pazzesco, a nostro modo di vedere. Quindi, ricapitolando, oltre che aumentare il limite, chiediamo che, quando si indica la terna, venga eliminata l'eventuale esclusione dell'appaltatore.

Vi è poi un'altra norma che, letta insieme a quella appena citata, mostra tutta la portata di ingessatura che si è creata sul subappalto. Mi riferisco alla disposizione secondo cui chi partecipa alla gara come appaltatore non può diventare subappaltatore nel caso in cui vinca un altro. Questa norma probabilmente nasce da alcuni settori molto concentrati ma andrebbe regolata caso per caso, magari prevedendo la facoltà delle stazioni appaltanti, che conoscono i mercati di riferimento, di inserirla nel bando. Generalizzare il principio secondo cui chi partecipa ad una gara come appaltatore non può mai fare il subappaltatore di un altro sicuramente limita di molto la capacità nonché l'accesso al mercato degli appalti, oltre al fatto che molti appaltatori non conoscono neanche gli altri partecipanti.

In merito al pagamento diretto al subappaltatore, in generale, noi riteniamo che, dal momento che il subappaltatore risponde all'appaltatore dell'appaltatore, che a sua volta risponde alla stazione appaltante l'intero appalto, probabilmente non ha molto senso immaginare un pagamento diretto.

Nel precedente codice, il pagamento diretto era comunque rimesso alla stazione appaltante che nel bando di gara poteva individuare i casi in cui era ammesso. Questa ci sembrava una norma di buonsenso perché le stazioni appaltanti comunque conoscono bene i mercati di riferimento. È chiaro che se il mercato di riferimento è formato da piccole o microimprese probabilmente ci sta un pagamento diretto, ed è anche una delle ipotesi, anzi la più certa, che secondo noi potrebbe restare. Al contrario, l'inadempimento o altre formule «quando il contratto lo consente» sono formule molto vaghe che quindi o vengono definite o altrimenti ritorniamo al problema atavico dei conflitti e dei contenziosi privi di senso.

Facciamo anche una considerazione sull'avvalimento, un istituto di derivazione europea. Certamente ne va garantito l'utilizzo, e ben vengano i modi con cui nel codice si prevede il contratto di avvalimento e le modalità per trovare effettivamente i requisiti; siamo corretti. Tuttavia, la norma per cui quando c'è un gruppo è possibile avvalersene presentando una dichiarazione della casa madre che mette a disposizione tutti i requisiti probabilmente è sufficiente e supera il contratto di avvalimento. Questa disposizione andrebbe nel senso di semplificare la partecipazione alle gare, e garantirebbe comunque, nei casi di gruppo, il passaggio dei requisiti.

Quella sulle specifiche tecniche è una indicazione che sicuramente riguarda gli appalti fortemente tecnologici, quindi impatta moltissimo anche nel settore ferroviario, per esempio, in quello dell'energia. Impatta, cioè, laddove c'è un'innovazione, un brevetto. Il codice oggi ci dice che nelle specifiche tecniche è previsto il passaggio della proprietà intellettuale. Noi diciamo che, qualora l'amministrazione nel bando indichi che in quella gara vorrà anche i diritti di proprietà intellettuale, deve in qualche modo prevederne il valore, quindi il passaggio ci può essere ma a titolo oneroso; non si può immaginare che sia a titolo gratuito.

Andiamo verso l'esecuzione. Quando ci sarà il regolamento – che noi ci auguriamo arrivi presto – disciplinerà in modo organico la parte esecuzione e quindi immaginiamo che vengano previste norme che valgano in maniera indistinta sia che si operi nei settori ordinari sia che si operi nei settori speciali. Dico questo perché non avrebbe senso che le fidejussioni che si rilasciano siano diverse a seconda che l'appalto sia un appalto dell'energia, dei trasporti, oppure una scrivania.

L'indicazione è che nell'attesa, quale norma anticipatoria, si potrebbe prevedere espressamente l'applicazione degli articoli 93, 103 e 104, che oggi disciplinano correttamente le garanzie nell'ambito dei settori ordinari, anche per i settori speciali. Questo darebbe certezza ed eviterebbe il proliferare, nell'ambito dei settori speciali, di richieste di garanzia molto diverse fra stazioni appaltanti.

L'appalto integrato sicuramente è stato uno dei temi dirompenti della riforma del codice, il principio su cui si basavano gli appalti, limitatamente, però, all'appalto di lavoro pubblico di settore ordinario. Non a caso ho fatto una premessa e ho detto che bisogna considerare che, da dieci anni a questa parte, il valore degli appalti e degli affidamenti nell'ambito dei settori speciali (energia, trasporti) vale il 45 per cento del totale. L'altro 55 per cento sono lavori, forniture e servizi tradizionali; quindi, c'è una parte di lavori, una parte di forniture e una parte di servizi tradizionali. Immaginare, come si è fatto nel vecchio codice, di prendere la disciplina dei lavori pubblici di settore tradizionale e applicarla *tout court* ai settori speciali, o a una parte di forniture innovative, crea problemi pratici. Allora, l'appalto integrato ha una sua valenza nell'ambito dei lavori pubblici perché nei lavori pubblici si è stabilito il principio che si realizza sulla base di un progetto esecutivo. Bene quello che è stato

fatto con il correttivo; noi vorremmo che una riforma andasse ulteriormente in questa direzione.

Ci si è posto il problema di che cosa succede per appalti di lavori o appalti di forniture quando ci sia un grosso elemento di innovazione. Quando c'è una componente tecnologica molto forte o un grosso elemento d'innovazione, di solito chi realizza sa anche fare meglio la progettazione esecutiva. Il correttivo dà già un'apertura perché individua la possibilità di derogare al divieto generalizzato di appalto integrato quando ci sono appalti con una forte componente tecnologica. Su questo vediamo delle aperture, oltre che per la parte tecnologica, anche per lavorazioni specializzate.

Nell'ambito dei settori speciali, proprio perché le norme godono di una flessibilità diversa – sebbene recepite nell'unico testo, sono direttive diverse – questo problema non c'è, perché l'appalto integrato nei settori speciali è consentito; è una norma non richiamata, proprio perché si è partiti dalla considerazione che negli appalti altamente tecnologici la stazione appaltante ha un *know how* a volte inferiore a quello dei suoi fornitori. Quindi, progetto definitivo con specifiche e progetto esecutivo con migliorie, perché il progetto esecutivo nell'appalto tecnologico affidato all'impresa si coniuga meglio anche con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Chiaramente, nell'ambito, invece, di quelli che sono i beni standardizzati o i lavori pubblici abbastanza ordinari, ben venga una esecuzione sul progetto esecutivo, perché lì non si deve migliorare niente.

Raggruppamenti e consorzi vedono un grosso passo in avanti nel vecchio codice e soprattutto in una norma del correttivo che vorremmo fosse mantenuta e ulteriormente migliorata. Si risolve l'annoso problema delle modifiche soggettive di un raggruppamento: i raggruppamenti erano ingessati, nascono per partecipare a una gara e in quella stessa compagine devono restare finché l'appalto non si chiude. È chiaro che questa disposizione ha sempre creato grossi problemi operativi, perché in molti casi un appalto ha una lunga esecuzione e, nel corso anche di cinque, sei o dieci anni in cui si realizzano delle opere, può anche cambiare la storia di un'impresa. Ecco che allora il correttivo apre e consente per la prima volta che si possa sostituire uno dei mandanti – o lo stesso mandatario – a condizione che, ovviamente, il raggruppamento che resta, fosse anche di un unico soggetto (anche questo va bene), abbia tutti i requisiti per realizzare. Spesso i raggruppamenti non hanno il 100 per cento dei requisiti; hanno il 200 per cento dei requisiti, perché sommano aziende.

Perché portiamo all'attenzione questa norma, che ha già risolto tanti conflitti e contenziosi? Perché la norma sembrerebbe dire che io posso intervenire e sostituire il mandante o il mandatario solo quando c'è la perdita di un requisito *ex* articolo 80. Ciò è limitante perché se introduco il principio per cui posso sostituire il mandante con un altro mandante o perché la mandataria è in grado di realizzare quelle cose, allora lo dovrei poter fare sia che perda un requisito *ex* articolo 80 sia che perda un requisito di capacità tecnico-economica, se parliamo di forniture e servizi. Se parliamo di lavori pubblici, avendo noi un sistema unico di qualificazione nazionale, dovremmo dire se perde la SOA. Non cambierebbe la bontà del-

l'esecuzione; stiamo dicendo soltanto: prima eseguivano in tre che avevano tutti i requisiti, adesso eseguono in due che hanno tutti i requisiti. Andremmo a cambiare soltanto il motivo per cui posso sostituire, ma non a intaccare il principio che il raggruppamento che resta dopo la sostituzione deve necessariamente avere tutti i requisiti per poter eseguire.

Questi sono correttivi da inserire con disposizioni chirurgiche. Ci sono, poi, norme da attuare semplicemente. Una di queste riguarda la qualificazione delle imprese che lavorano nel settore dei lavori pubblici.

Non entro nella domanda da 100 milioni di dollari che nel 2016 tutti gli operatori si sono fatti – noi compresi – se il sistema SOA va tenuto, cambiato o azzerato. Noi diamo il punto di vista di operatori, come ricordavo prima, quel 45 per cento di aziende che lavorano con il mondo dei settori speciali dove il problema della SOA non c'è, perché gli enti di settore speciale hanno i propri sistemi di qualificazione, quindi hanno propri requisiti. La SOA è qualcosa che diventa uno dei tanti requisiti (su questo torneremo per fare alcune riflessioni). Quindi, c'è tutta una metà del mondo degli appalti che non ha il problema della SOA, e poi c'è l'altra metà che si divide fra gli esecutori dei lavori pubblici che ce l'hanno. In questo caso, si potrebbe arrivare ad avere stazioni appaltanti con il processo di qualificazione della stazione appaltante competente, formata e centralizzata – l'altro pilastro della riforma del codice – e a quel punto potremmo immaginare un sistema simile a quello che c'è nei settori speciali, quindi con la possibilità che le stazioni appaltanti si facciano la qualificazione gara per gara o addirittura, perché no, che abbiano un albo. Probabilmente, fino a che non si arriva a quel sistema, la SOA va mantenuta.

Già oggi nel codice si dice: il sistema lo mantieni, ma fai delle sperimentazioni per poterlo superare. Sperimentazioni in tal senso si possono fare non soltanto tenendo conto dell'importo dei lavori, ma anche della qualità degli stessi. Che cosa voglio dire? Noi abbiamo un'apertura data da una norma del codice, da interventi dell'Autorità che dicono che la SOA diventa requisito necessario, ma non sufficiente, quando mi trovo a dover affidare lavori pubblici che superano i 20 milioni di euro. Ci sta. Sopra i 20 milioni di euro ci sta che la SOA non basta più; oltre alla SOA servono altre cose. Lo dice già il codice, lo dice l'Autorità e la individua come una delle formule per sperimentare altro. La questione non è abbattere la SOA e in qualche modo dire che la stazione appaltante deve essere capace di qualificare in gara o deve farsi largo. Si può anche dire: vediamo che cosa la SOA copre; magari copre sempre gli appalti piccoli e non serve nient'altro; quando i lavori superano i 20 milioni possiamo chiedere ulteriori requisiti. E quando c'è un appalto fortemente tecnologico? Insisto sulla tecnologia in relazione a quanto ci siamo detti prima: quanto pesano i settori speciali e quanto peserà un concetto nuovo di tecnologie all'interno degli edifici. D'altra parte, o decidiamo di non tralasciare più la *smart city*, quindi non ne parliamo più, oppure se ne parliamo va ribaltato il modello costruttivo col BIM e va ribaltato il modello esecutivo con una progettazione impiantistica integrata, prima ancora

di progetto all'esterno. Allora, a questo punto sempre di più, il problema non è quanto vale l'appalto, ma quanta tecnologia c'è in quell'appalto. Se così è, bisogna avere il coraggio di dire che la SOA non basta più quando c'è un appalto tecnologico, e non serve che l'appalto tecnologico venga bandito da un ente che opera nei trasporti o nell'energia. Quando l'appalto tecnologico viene bandito da un ente che opera in quei settori, il problema non c'è poiché si richiedono tutti i requisiti, che sono fortemente legati all'aspetto tecnologico, e poi anche la SOA. Viceversa, quando quello stesso pezzo di appalto rientra in un ambito ordinario, a quel punto basta la SOA. Quindi, già oggi abbiamo un disallineamento, da un punto di vista della qualificazione dei lavori pubblici, a seconda di chi bandisce la gara quando parliamo di appalti tecnologici.

Quando parliamo di appalti tecnologici, secondo me, si può già iniziare una riflessione su criteri ulteriori nella SOA. Se, invece, restiamo sulla SOA, senza andare a fare riflessioni, comunque opportune, su cosa succede quando supereremo il principio, l'Autorità aveva già adottato le linee guida per disciplinare l'utilizzo della SOA. Oggi viviamo un po' in un caos: non c'è un regolamento, si interpreta o non si interpreta, non c'è il decreto del Presidente della Repubblica, quindi lasciamo tutto alle interpretazioni.

Le linee guida dell'Autorità, emesse un anno fa, non sono state mai adottate perché nel frattempo il decreto correttivo ha cambiato i poteri e ha deciso che non è più l'Autorità che si occupa di qualificazione, ma lo deve fare il Ministero con un decreto. Benissimo. Il Ministero dovrebbe però adottare il decreto che sancisce principi fondamentali, che sono tre, sono previsti nelle linee guida dell'Autorità e dovrebbero diventare decreto.

Il primo principio concerne l'ambito dei settori ordinari a qualificazione SOA se ci sono lavorazioni specializzate, quindi tutte quelle lavorazioni che riguardano gli impianti. Vi faccio un esempio: l'impianto dati. L'impianto trasmissione dati o l'impianto elettrico sono uguali tecnologicamente? Sì, probabilmente l'impianto dati, per l'economia dei dati e per tutto quello che si porta dietro, è ancora più tecnologico, e noi oggi abbiamo un elenco – quello a cui facciamo riferimento – dove l'impianto elettrico è dentro (io li rappresento entrambi, quindi non ne sto facendo una questione di bandiera), quindi è considerato una categoria specializzata, che va eseguita soltanto da chi ha le attestazioni per eseguirla. Se la Portaluri vince una gara, o l'impianto elettrico lo sa fare perché ha l'attestazione, oppure si deve rivolgere al Presidente che ha l'attestazione.

Se l'impianto elettrico è a qualificazione obbligatoria, va affidato a chi ha la qualificazione; se non rientra in quell'elenco e la trasmissione dati non rientra – perché è sfuggita, non perché c'è stato un ragionamento dietro – la Portaluri, che vince quella gara, l'impianto dati se lo può fare, pur avendo l'attestazione.

Allora, i principi sono due: le specializzate scorporabili a qualificazione obbligatoria vanno eseguite in subappalto da chi ha l'attestazione o dall'impresa se ha l'attestazione, e va subito rivisto quell'elenco, perché

ci sono categorie che sono sfuggite senza una ragione; è sfuggita la trasmissione dati come anche l'OS-9.

Entro in un tecnicismo e mi perdonerete: l'OS-9 riguarda il segnalamento del traffico, che non significa solo il semaforo, ma anche il segnalamento del traffico aereo e ferroviario, cioè la tecnologia per cui l'Italia è *leader* al mondo e che evita che i treni si scontrino. Questo tipo di tecnologia rientra nell'OS-9 che è sfuggito dall'elenco. Allora, l'Autorità li ripescava, perché, attraverso le linee guida, è intervenuta per salvare situazioni che erano abnormi, probabilmente solo per distrazione. Quindi, dal precedente elenco è scomparso l'OS-9 sul segnalamento, l'OS-27 sulla trazione elettrica e l'OS-19 che, come raccontavo prima, riguarda la trasmissione dati. Su questo basterebbe un decreto ministeriale.

Vi è poi un altro aspetto, contenuto nelle linee guida, che potrebbe certamente essere oggetto di decreto. Le categorie tecnologiche, quando superano un certo importo dell'appalto – che il codice individua nel 10 per cento; quindi quelle che in gergo vengono chiamate SIOS – devono essere affidate a un'ATI e non in subappalto, perché, secondo il principio che ricordavo prima, la categoria specializzata prevede particolari competenze e va realizzata da chi ha le attestazioni. Questo è importante perché il 10 per cento di una specializzata su un appalto complesso è tanto. Una tecnologia come un impianto elettrico pesa un tre per cento, quindi per arrivare al 10 per cento c'è tanta tecnologia; quando supera il 10 per cento, secondo noi, andrebbe fatta l'ATI, come oggi prevede il codice.

Mi avvio alla conclusione con i criteri di aggiudicazione, che sono stati l'altro elemento dirompente della riforma. In linea con l'Europa, riteniamo che il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia migliore rispetto al prezzo più basso, perché è l'unico criterio che riesce a intercettare innovazione e sostenibilità, che riesce a dare un punteggio a chi veramente va verso l'impatto ambientale con il ciclo di vita dei prodotti, che è un elemento che rientra nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nell'ambito dei settori speciali è un criterio che viene utilizzato abbastanza spesso, perché c'è tanta tecnologia, ci sono anche poche stazioni appaltanti che sanno utilizzarlo, quindi è un criterio utilizzato. Si ricorre al criterio del prezzo più basso quando i beni sono standardizzati, quindi a quel punto sarebbe un appesantimento.

Bisognerebbe mutuare un po' quello che succede nell'ambito dei settori speciali, dove l'offerta economicamente più vantaggiosa ha da sempre consentito di intercettare innovazione e migliorie e dove si può ricorrere – e questo vorremmo che venisse anche codificato – al prezzo più basso quando l'ente appaltante ha un albo di qualificazione; non sono obbligati però li fanno e gli albi sono tantissimi. Avere un albo significa che dalla stazione appaltante vengono vagliati tutti i requisiti, non solo di capacità generale, ma anche di capacità tecnica delle imprese e vengono anche verificati. In presenza degli albi e di specifiche tecniche molto dettagliate, legate all'offerta, il ricorso al prezzo più basso secondo noi dovrebbe essere consentito. Questo, in realtà, si desume anche in via interpretativa,

perché, se oggi guardiamo alla norma del codice, si dice che, nel caso di forniture e servizi, io stazione appaltante posso ricorrere al prezzo più basso nel caso di beni standardizzati o nel caso di servizi ripetitivi. Quindi, l'idea di fondo non è che il prezzo più basso sia scomparso, ma che deve essere sapientemente usato da una stazione appaltante solo quando è in grado di valutare due prodotti solo sul prezzo. Quindi, il bene standardizzato si gioca sul prezzo. Nel momento in cui il bene non è standardizzato, l'altro criterio è quello che permette di scegliere il miglior fornitore.

Molto importante è il criterio del costo, quindi non si deve utilizzare solo il criterio decisamente molto complesso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma immaginare di utilizzare il criterio, che pure è presente nel codice, di guardare non il prezzo, ma il costo.

Se devo comprare una stampante e guardo il prezzo, vedo se costa 100 o se costa 90; se, però, riesco a strutturare la gara immaginando che mi si dica quant'è il costo di utilizzo di quella stampante nei cinque anni che penso di utilizzarla, e quanto sarà il suo successivo costo di smaltimento, e traduco questi elementi in punteggio, avrò un numero finale che non è il prezzo, ma il costo della stampante; quindi, il miglior costo vince.

Tutti questi sono aspetti che, attraverso linee guida magari un po' più precise, potrebbero essere meglio indicati e potrebbero dare già un'indicazione alle stazioni appaltanti, che possono certamente utilizzarli, evitando quello che succede a volte nella prassi, perché poi bisogna dirci anche quello che non va. Non va bene, per esempio, che alcune stazioni appaltanti mettano le crocette e quindi facciano, perché costrette, una forma di offerta economicamente più vantaggiosa, che in realtà non è nient'altro che il vecchio prezzo, perché alla fine tutti prendono lo stesso punteggio. Bisogna invece indicare come base di punteggio qualcosa che ha veramente un senso: tornando alla stampante, per esempio, il costo di smaltimento o la certificazione ambientale. Questo è un altro elemento che emerge: si indica se il requisito ambientale ce l'hai o magari se ce l'avrai tra dieci anni. Sono applicazioni sul campo, che a quel punto danno il senso di come la norma va cambiata o meglio interpretata, nel senso di fare offerte economicamente vantaggiose vere, che possono essere alleggerite soltanto se si trasformano in una valutazione del costo. Immaginiamo poi che, probabilmente, quando le stazioni appaltanti saranno centralizzate, questo aspetto diventerà minore.

Concludo con una riflessione sui settori speciali. Questo perché, qualora dovesse prevalere l'idea di adottare un provvedimento urgente con delle modifiche puntuali, si potrebbe ragionare su una delega che affronti i temi più di scenario, poiché resta la qualificazione delle stazioni appaltanti e come farla, resta quello che ci siamo detti prima, come e se superare completamente le SOA.

Come vi dicevo prima, anche a livello europeo abbiamo due testi diversi: una direttiva sui settori ordinari e una sui settori speciali. Le due direttive intercettano elementi di flessibilità tipici dei settori speciali: sono diverse le stazioni appaltanti così come sono diversi i fornitori in

quei mercati, oltre al fatto che svolgono servizi di interesse pubblico e integrano strategie anche politico-economiche all'interno dei diversi Paesi (energia, trasporti). In questo caso ci sono disposizioni di maggior flessibilità che i settori speciali hanno e che, secondo noi – lo diciamo da fornitori – vanno guardate e che riguardano la qualificazione (lo ripeto, ma è importante): gli albi.

Gli albi di qualificazione degli enti dei settori speciali sono un buon sistema; un sistema previsto dalle direttive che va mantenuto, e sono anche una flessibilità sulle procedure di gara. È una flessibilità che stazioni appaltanti e fornitori sanno interpretare bene; sono molto vicini anche a quello che si fa a livello internazionale. Quindi forme anche innovative, come il partenariato per l'innovazione o altre forme di partenariato, possono essere trattate in una maniera più semplice e quindi arrivare anche a una trattativa senza gestirle sempre attraverso aste pubbliche o citazioni, perché portano in sé il concetto di negoziazione o di *partnership* con la committenza. Quindi, è un modo nuovo, previsto dalla direttiva europea e che dovrebbe essere previsto anche nel codice.

A livello di scenario, abbiamo visto, invece, che il codice tende ad applicare tutte le disposizioni pensate per il settore tradizionale dei lavori pubblici e le riporta completamente sui settori speciali. Non solo, ma le riduce anche a un capo di una parte. Nel vecchio codice avevamo parte 2-settori ordinari, parte 3-settori speciali, ancorché con la tecnica del rinvio, ma c'era una parte. Adesso c'è una parte appalti e anche l'immagine all'interno del codice rende i settori speciali nicchia anche quando non lo sono; sono l'altra metà del cielo. Quindi, il codice dovrebbe prevedere una parte di settori speciali, con gli elementi di flessibilizzazione su qualificazione dei fornitori e procedure di gara, e, invece, con una omogeneità di trattamento, ricordando quello che ho detto prima, una parte di esecuzioni e garanzia (la fideiussione è fideiussione).

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione. Comunico che la documentazione consegnata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

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

La seduta termina alle ore 13,10.

